



ATA Nº 43, DE 29 DE OUTUBRO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues e Ministro Jorge Oliveira (Vice-Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (participação telepresencial), Bruno Dantas, Antonio Anastasia (participação telepresencial) e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Vital do Rêgo, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 42, referente à sessão realizada em 22 de outubro 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.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-026.261/2024-3, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- TC-008.405/2025-5 e TC-015.283/2025-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-000.200/2025-5, TC-001.722/2025-5 e TC-007.115/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- TC-023.160/2024-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-017.221/2024-2 e TC-022.543/2017-1, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas; e
- TC-016.569/2025-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2477 a 2512.



REEXAME DE PROCESSO COM PEDIDO DE DESTAQUE

Com fundamento no artigo 129 do Regimento Interno, o Ministro Walton Alencar Rodrigues usou da palavra para solicitar destaque do processo TC-000.200/2025-5, constante da relação apresentada pelo Ministro Augusto Nardes. O processo foi excluído da pauta de julgamento.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2513 a 2554, incluídos no Anexo I desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-014.286/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 19 de novembro de 2025. O processo está sob pedido de vista formulado em 23 de abril de 2025 pelo Ministro Benjamin Zymmler (Ata nº 13/2025-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-015.319/2015-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 4 de fevereiro de 2026. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 20 de agosto de 2025 pelo Ministro Jhonatan de Jesus (Ata nº 32/2025-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

A sustentação oral requerida pelo Dr. Samuel Mezzalira, em nome da Associação dos Servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, referente ao processo TC-015.319/2015-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 4 de fevereiro de 2026.

As sustentações orais requeridas pelos Drs. Pedro José de Almeida Ribeiro, Thiago Cardoso Araújo, Juliana Keiko Makiyama, Luis Justiniano Haiek Fernandes e Mateus Rocha Tomaz, referentes ao processo TC-022.543/2017-1, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, não foram realizadas, em razão da exclusão do processo da pauta de julgamento.

Na apreciação do processo TC-020.014/2018-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Alessandro de Lima Lago não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Carluzandre Souza Ferro e Alliny Portilho de Lima Nascimento. Acórdão nº 2513.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-005.986/2025-7, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. Já votou o relator (Anexo II desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 3 de dezembro de 2025.



Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-015.352/2025-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. Já votou o relator (Anexo II desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 3 de dezembro de 2025.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-047.378/2020-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 21 de janeiro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-026.363/2015-1, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 4 de fevereiro de 2026.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-009.280/2017-0 (Ata nº 39/2025-Plenário). O revisor, Ministro Jhonatan de Jesus, sugeriu alteração na minuta de acórdão submetida à deliberação do Plenário pelo relator, Ministro Augusto Nardes, na sessão de 1º de outubro de 2025. O relator acolheu integralmente as sugestões. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2554, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, acompanhado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antônio Anastasia e Jhonatan de Jesus. Vencido o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que havia votado na sessão de 1º de outubro de 2025, quando atuava em substituição ao Ministro Bruno Dantas. Nos termos do art. 112, § 16, combinado com o art. 118, § 3º, do Regimento Interno, o Ministro Bruno Dantas não participou da votação.

REEXAME DE PROCESSO

Na apreciação do processo TC-026.338/2024-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Ministro Jorge Oliveira apresentou declaração de voto, e a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva manifestou-se oralmente em consonância com o art. 109 do Regimento Interno. No decorrer da sessão, com fundamento no artigo 129 do Regimento Interno, o Ministro Walton Alencar Rodrigues solicitou o reexame do processo para apresentar declaração de voto acompanhando, com ressalvas, o relator. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2522, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, acompanhado integralmente pelos Ministros Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus e, com ressalvas, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2477/2025 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Rogério Márcio Mariano contra o Acórdão 5.176/2014-2ª Câmara, da Relatoria do E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, mantido, em sede de recurso de reconsideração, pelo Acórdão 9.532/2017-2 e parcialmente alterado pelo Acórdão 2.737/2024-2ª Câmara.



Considerando que o recorrente, neste momento processual, não apresentou nenhum documento novo que justifique o conhecimento do recurso de revisão, em dissonância com o art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;

Considerando que o recorrente apenas invocou a insuficiência dos documentos que fundamentaram a decisão recorrida, nos termos do art. 35, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem apresentar elementos concretas acerca de tal alegação;

Considerando a clara intenção do interessado de rediscutir o mérito do julgado combatido, mediante o reexame de matéria fática e jurídica já apreciada nos autos;

Considerando, finalmente, os pareceres uniformes da AudRecursos e do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido do não conhecimento do recurso, bem como da não ocorrência das prescrições previstas na Resolução-TCU 344/2022;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 35 da Lei 8.443/1992, em não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Rogério Márcio Mariano, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade atinentes à espécie, dando ciência desta deliberação ao recorrente, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-024.213/2009-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 027.080/2010-2 (DENÚNCIA)

1.2. Responsáveis: Dilma Ferreira dos Reis (830.296.487-53); Iná Marinho Rabello (232.043.469-00); José da Cruz Gouvêa Neto (153.062.244-15); Rf – Incorporações Imobiliárias Ltda. (65.158.750/0001-31); Rogério Marcio Mariano (117.641.476-34); Rogério Ferrara de Almeida Cunha (156.722.636-15); Sandro Eustáquio de Miranda (745.695.386-49); Silvio Artur Meira Starling (263.021.367-68).

1.3. Recorrente: Rogerio Marcio Mariano (117.641.476-34).

1.4. Órgão/Entidade: Centro de Controle Interno da Marinha.

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

1.7. Relator da Deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

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

1.9. Representação legal: João Silva de Jesus (9728/OAB-ES), representando Rogerio Marcio Mariano; Ricardo José Gouveia Barbosa (75439/OAB-RJ), representando Dilma Ferreira dos Reis; Sergio Alexandre Cunha Camargo (95773/OAB-RJ), representando Iná Marinho Rabello; Robison de Oliveira Mello e Henrique Ferreira Costa, representando Centro de Controle Interno da Marinha; Klaus Henrique de Almeida Coutinho (97579/OAB-RJ), representando José da Cruz Gouvêa Neto; Paulo Sergio de Queiroz Cassete (59740/OAB-MG), representando Rf - Incorporações Imobiliárias Ltda..

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2478/2025 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pela empresa Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Eireli em face do Acórdão 1940/2025- Plenário, que julgou parcialmente procedente a representação por ela formulada, acerca de supostas irregularidades ocorridas nas Oportunidades 7004457633 e 7004446500, ambas voltadas à contratação de prestação dos serviços de vigilância ostensiva em unidades da Petrobrás, regidas pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo Regulamento próprio da entidade.

Considerando que a condição de representante não é suficiente para conferir legitimidade recursal nos processos de controle externo;



Considerando que para atuar como interessada, a representante deve apresentar requerimento, demonstrando razões legítimas para atuar no feito, na forma prevista no art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

Considerando que tal requerimento não ocorreu nestes autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 143, inciso V, alínea “f”, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer dos embargos de declaração, por ausência de legitimidade da empresa Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Eireli.

1. Processo TC-014.372/2025-8 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Recorrente: Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Eireli (04.542.518/0001-08).
- 1.2. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Relator da Deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: Livia Oliveira de Magalhaes (17007/OAB-BA), representando Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Eireli.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2479/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 169, inciso III, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM em não conhecer da denúncia; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; arquivar os presentes autos e encaminhar cópia por meio eletrônico desta deliberação e da instrução à peça 12 ao denunciante e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná.

1. Processo TC-008.528/2025-0 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná.
- 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 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 2480/2025 - TCU – Plenário

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão, com pedido de efeito suspensivo, interposto por Maria Dias Cavalcante Vieira, na qualidade de administradora provisória do espólio de José Vieira Filho, contra o Acórdão 2.158/2023-TCU-1ª Câmara, por intermédio do qual esta Corte julgou irregulares as contas de José Vieira Filho e de Fernando Antônio Vieira Assef, condenou o



espólio do primeiro e o outro responsável ao ressarcimento ao erário e aplicou a este último a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

Considerando que o acórdão ora recorrido foi prolatado em Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (extinto) em desfavor de José Vieira Filho e Fernando Antônio Vieira Assef, ex-prefeitos de Boa Viagem-CE, respectivamente, nos períodos de 2005-2008 e 2009-2012, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convênio 322/2007, firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o aludido município, para dar apoio à construção de cisternas de placas para o armazenamento de água da chuva;

Considerando que, em suma, a recorrente traz as seguintes alegações: (i) erro no cálculo do débito e omissão na fundamentação da decisão recorrida, diante do desconhecido e desproporcional método adotado pelo Tribunal para avaliar o suposto prejuízo; (ii) responsabilização objetiva de José Vieira Filho, sem comprovação do nexo de causalidade entre sua atuação e a não conclusão da integralidade da obra; e (iii) ilegitimidade passiva do ex-prefeito, que não ordenou as despesas examinadas nos autos, pois existia legislação municipal conferindo autonomia aos Secretários Municipais.

Considerando que 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 nas contas; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando que a expressão legal “erro de cálculo nas contas” possui significado técnico restrito — atinente à existência de erro aritmético ou contábil na quantificação de valores — não podendo abranger divergências quanto à metodologia de apuração do débito ou à extensão da responsabilidade do gestor, como pretende a recorrente;

Considerando que a recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente, visto que não apontou erro aritmético específico, tampouco trouxe documentos novos ou evidenciou falsidade/insuficiência de peças que embasaram o julgado;

Considerando que resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peças 185 a 187) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 189) pelo não conhecimento do presente recurso, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c do art. 288 do Regimento Interno;

Considerando que o MPTCU sugeriu que, após a presente deliberação, estes autos sejam remetidos à AudRecursos para exame de admissibilidade de petição encaminhada por Fernando Antônio Vieira Assef (“Correspondência nº 159/2023”, peça 174), a qual, em análise preliminar, apresenta natureza de recurso inominado, cabendo à unidade técnica verificar seu enquadramento processual, bem como a admissibilidade dessa peça;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em não conhecer dos presentes recursos de revisão, por não preencherem os requisitos específicos de admissibilidade, e dar ciência desta decisão à recorrente, sem prejuízo da adoção da providência fixada pelo item 1.9 deste Acórdão.

1. Processo TC-015.663/2018-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: TC 022.069/2023-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); TC 022.071/2023-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); TC 022.070/2023-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)



1.2. Recorrente: Maria Dias Cavalcante Vieira (098.246.183-68), administradora provisória do espólio de José Vieira Filho.

1.3. Unidade jurisdicionada: Município de Boa Viagem-CE.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus

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

1.8. Representação legal: Leonardo Wandemberg Lima Batista (20623/OAB-CE), entre outros, representando Maria Dias Cavalcante Vieira, administradora provisória do espólio de José Vieira Filho.

1.9. Providência: encaminhar estes autos à AudRecursos, para que proceda o exame de admissibilidade da “Correspondência nº 159/2023” (peça 174) apresentada por Fernando Antônio Vieira Assef.

ACÓRDÃO Nº 2481/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de acompanhamento, com fundamento no art. 241 do Regimento Interno do TCU, conforme despacho da titular da unidade técnica (peça 3), decorrente da proposta de ação de controle 2970, de 20/3/2025, e descrita na peça 2 do TC 005.062/2025-0-ADM, que tem por objetivo acompanhar a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no exame das prestações de contas relativas à execução de obras educacionais financiadas por transferências legais e voluntárias, com foco naquelas materialmente mais relevantes, marcadas por irregularidades graves e em situação crítica com risco de prescrição.

Considerando que a unidade técnica apurou que o FNDE adotou medidas satisfatórias em relação a 46,4% das obras selecionadas, providências alinhadas aos critérios de atendimento definidos no presente monitoramento, permitindo aferir, em alguma medida, a efetividade da atuação do FNDE quanto ao desfecho dos repasses federais realizados;

Considerando a conclusão de que o objeto do presente acompanhamento foi parcialmente atingido, na medida em que o FNDE demonstrou avanços relevantes em parcela significativa da amostra, havendo, porém, expressivo conjunto de obras em situação indefinida, cuja solução dependerá da atuação da Autarquia;

Considerando a recomendação da instrução técnica, no sentido da manutenção do monitoramento, de modo a assegurar a tempestividade e a efetividade das medidas relacionadas às obras educacionais inacabadas, garantindo a proteção do erário e a consecução dos objetivos das políticas públicas financiadas com recursos federais;

Considerando, ainda, que a avaliação de responsabilidades dos gestores, as causas de eventual insucesso da política pública e os seus desdobramentos, terão sua apuração realizada quando os processos individualmente chegarem para a análise do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 241, II, do RITCU, e em sintonia com os pareceres emitidos nos autos (peças 24-26), em:

a) autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) a manter o acompanhamento objeto dos presentes autos pelo prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias, após o qual será realizado novo levantamento junto ao FNDE da situação das prestações de contas dos termos de repasse relativos às obras identificadas nesta instrução como pendentes de apuração conclusiva;

b) comunicar esta decisão ao FNDE.

1. Processo TC-005.095/2025-5 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).



- 1.2. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2482/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da denúncia, por atender aos pressupostos regimentais de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la improcedente, e determinar o seu arquivamento, após dar ciência ao denunciante e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, nos termos dos pareceres uniformes da unidade técnica (peças 25-27).

1. Processo TC-008.130/2025-6 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Nacional de Proteção de Dados.
 - 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2483/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possível aplicação irregular de recursos provenientes de precatório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), recebido pelo Município de Piatã/BA (peça 6).

Considerando que a presente peça denunciatória não preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie;

Considerando a ausência de competência desta Corte para apreciação do assunto objeto da denúncia;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em não conhecer a presente documentação como denúncia, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, consoante os pareceres emitidos nos autos (peças 13-14), sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-008.702/2025-0 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Unidade jurisdicionada: Município de Piatã/BA.
 - 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).



1.6. Representação legal: Donovan Soares Moutinho (34207/OAB-BA), representando o denunciante.

1.7. Providências:

1.7.1. 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;

1.7.2. dar ciência desta deliberação ao Município de Piatã/BA e ao denunciante; e

1.7.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 2484/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, nos arts. 234 e 235 do RITCU e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e ainda, de conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos (peças 10-12), em conhecer da denúncia, por atender aos pressupostos regimentais de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la improcedente, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-008.825/2025-4 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Providências:

1.7.1. comunicar esta deliberação ao denunciante e à unidade jurisdicionada;

1.7.2. levantar o sigilo deste processo, resguardando-se as peças que identifiquem o denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RITCU c/c os arts. 6.º-A e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

1.7.3. arquivar os autos, conforme dispõe o art. 169, caput, V, do RITCU.

ACÓRDÃO Nº 2485/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no concurso público regido pelo Edital 2/2023 do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA).

Considerando que o denunciante relata que a reserva legal de 20% das vagas destinadas a candidatos negros foi indevidamente fragmentada por subáreas dentro do mesmo cargo, o que teria impedido o cumprimento da política de cotas raciais.

Considerando que a presente peça denunciatória não preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie;

Considerando a ausência de competência desta Corte para apreciação do assunto objeto da denúncia;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em não conhecer a presente documentação como denúncia, por não adimplir os requisitos de



admissibilidade, consoante os pareceres emitidos nos autos (peças 16-18), sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-013.081/2025-0 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Mcti.
 - 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Providências:
 - 1.7.1. dar ciência desta deliberação ao denunciante;
 - 1.7.2. levantar o sigilo dos autos, à exceção das peças que contenham identificação pessoal do denunciante;
 - 1.7.3. arquivar este processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 2486/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis omissões regulatórias da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) diante de uma possível crise de desassistência e econômico-financeiro enfrentado pelas operadoras Unimed Rio e Unimed Ferj (peça 1).

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) recebeu denúncia, por meio de relatório, sobre possíveis omissões regulatórias da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) diante de uma possível crise de desassistência e econômico-financeiro enfrentada pelas operadoras Unimed Rio e Unimed Ferj;

Considerando que o denunciante alega que a aludida crise enfrentada pelo sistema Unimed no Estado do Rio de Janeiro decorre de práticas comerciais descoordenadas e expansionistas, especialmente a venda de planos coletivos por adesão fora das áreas de atuação delimitadas, gerando inadimplência, perda de capacidade assistencial e risco à vida dos beneficiários;

Considerando que a presente peça denunciatória não preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie, previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que o denunciante não possui legitimidade para apresentar denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do Regimento Interno do TCU;

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

- 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) arquivar este 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; e
- c) encaminhar cópia deste acórdão e da instrução de peça 5 ao denunciante, nos termos do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-014.656/2025-6 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.2. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Saúde Suplementar.



- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2487/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de monitoramento da determinação constante do subitem 9.9 do Acórdão 1.994/2022-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério da Saúde que, no prazo de 120 dias, apresentasse a este Tribunal as providências adotadas a fim de solucionar as irregularidades identificadas em “Obras de Infraestrutura de Saúde”, com enfoque sobre a construção de Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Considerando a manifestação uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde deste Tribunal (AudSaúde), peças 70-71);

Considerando que a determinação exarada no subitem 9.9 do Acórdão 1.994/2022-TCU-Plenário estava em cumprimento, a partir das informações que foram trazidas aos autos e dos fatos novos decorrentes da institucionalização da Lei 14.719/2023 e de sua regulamentação, Portaria GM/MS 3.084/2024;

Considerando que, em relação ao subitem 9.9.1.1, dentre as trinta UBSs com propostas em cancelamento, por não cumprimento de prazo para retomada e conclusão da obra, para oito delas a situação foi considerada solucionada, enquanto, das vinte e duas restantes: dezenove manifestaram interesse em pactuar, com repercussão em suspensão do processo de ressarcimento; uma permaneceu silente, mas com oportunidade de manifestar interesse, estando sua situação indefinida; uma manifestou interesse, mas não encaminhou a documentação necessária; e outra manifestou negativa de interesse em pactuar e com repercussão na continuidade do processo de ressarcimento para estas últimas duas propostas;

Considerando que, em relação ao subitem 9.9.1.2, a Proposta Sismob 10628610000114007 foi cancelada, por não cumprimento de prazo para retomada e conclusão da obra, mas ainda não foram realizados todos os procedimentos com vistas à recuperação do recurso federal repassado ao município de Limoeiro/PE, cabendo ressaltar a manifestação negativa de interesse do gestor quanto ao interesse em repactuar, além de nova oportunidade de manifestação de interesse, a qual é fundamento fático e jurídico para dar continuidade aos procedimentos à recuperação do recurso federal repassado;

Considerando que, em relação ao subitem 9.9.1.3, das treze UBSs, cujos municípios receberam solicitação de providências quanto à retomada e conclusão das obras, sete propostas estão em funcionamento; e seis restaram não solucionadas, com a instauração de processos de devolução de recursos;

Considerando que, em relação ao subitem 9.9.2, das 570 UBSs concluídas, 360 continuam sem informações de funcionamento, com dependência de resposta de mala direta encaminhada aos municípios com prazo findado 15 dias após o dia 29/7/2025, e cinco com informações de Cnes desativadas;

Considerando que, em pesquisa amostral, percebeu-se que aproximadamente 68% da amostra das propostas sem informações ou com negativa sobre o funcionamento tinham cadastro no CNES, fazendo presumir funcionamento das UBSs e que a Secretaria de Atenção Primária à Saúde possui fonte de informações hábeis a subsidiar a inserção de dados no Sismob, independentemente da colaboração dos entes subnacionais;

Considerando que, em relação ao subitem 9.9.3, para as duas propostas de UBSs que foram canceladas, mas sem devolução dos recursos federais aplicados, a primeira já está em funcionamento enquanto a última deve ter seu processo de cobrança continuado para fins de proceder à recuperação



integral do recurso federal repassado, ressalvada a nova oportunidade de repactuação advinda da Portaria GM/MS 7.384/2025;

Considerando, finalmente, que os elementos e evidências trazidos aos autos permitem concluir no sentido de que houve avanços para a maioria dos subitens monitorados neste processo;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM em:

- a) considerar em cumprimento as determinações contidas nos subitens 9.9.1.1, 9.9.1.2, 9.9.1.3, 9.9.2 e 9.9.3, todas do Acórdão 1.994/2022-TCU-Plenário;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica (peça 70), à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS) e à Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS), para ciência, e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), para que cumpra a sua atribuição de instauração e instrução de Tomada de Contas Especial (TCE), em caso de não retomada das obras listadas nestes autos;
- c) orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), vinculada à Secretaria de Infraestrutura (SecexInfra), com o apoio da AudSaúde, em decorrência da auditoria resultante do TC 016.934/2025-3, que avalie a oportunidade e conveniência de inserir procedimentos de auditoria a fim de que se verifique a sistemática de preenchimento de informações no Sismob pelos entes federados, e de verificação e validação dessas informações pela SAPS/MS, além daquelas informações ausentes, carentes de preenchimento nesse sistema, notadamente no que tange à consistência entre as informações de entrada em funcionamento do Sismob e aquelas prestadas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);
- d) dispensar a continuidade deste monitoramento de todas as determinações contidas no Acórdão 1.994/2022-TCU-Plenário, com fins de evitar duplicidade de esforços, nos termos dos arts. 2º, III, e 17, § 3º, alínea “b”, da Resolução TCU 315/2020; e
- f) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-005.131/2023-5 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.
- 1.2. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2488/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de processo de monitoramento do andamento do ressarcimento de que tratam os subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 356/2019-TCU-Plenário (Rel.: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), referente a aportes do BNDES no total de R\$ 447,6 milhões, sem a contrapartida dos participantes, para o plano previdenciário dos empregados daquela instituição (TC 029.058/2014-7);

Considerando que durante o processo de monitoramento esta Corte, por força do Acórdão 1703/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), autuou processo de solução consensual (TC 033.134/2023-5) para que se chegasse a um acordo sobre a restituição de valores relativos a aportes irregulares do BNDES para a Fapes que não observaram a paridade contributiva, previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar 108/2001, chegando-se a um Termo de Autocomposição para devolução dos valores questionados ao BNDES (peça 77), aprovado pelo item 9.1 do Acórdão 1925/2024-TCU-Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz);

Considerando que, em face da aprovação do Termo de Autocomposição, o BNDES e a Fapes apresentaram petição à peça 76, requerendo o encerramento do presente processo, com base nos termos do item 4 do Termo de Autocomposição, tendo informado, ainda, que o implemento da solução



consensual será objeto de monitoramento, conforme determinado no Acórdão 1925/2024-TCU-Plenário;

Considerando que a unidade técnica (AudBancos) consignou na instrução à peça 78 que se pode verificar no item 4.1 do Termo de Autocomposição que as partes se obrigaram, por meio de petição conjunta, a juntar cópia do Termo, devidamente homologado pelo Plenário do TCU, às respectivas instâncias judiciais e administrativa, no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua assinatura, requerendo a extinção dos feitos por transação de todos os processos nos quais contendem sobre o objeto do referido Termo, em especial os elencados no item 4.2 do Termo (peça 77), entre os quais se incluem os presentes autos;

Considerando, finalmente, a instrução da AudBancos (peça 78) que sugere, haja vista a homologação pelo TCU do Termo de Autocomposição, o arquivamento do presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU, em determinar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando-se ciência ao BNDES e à Fapes.

1. Processo TC-011.488/2020-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

1.2. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Carina Gallardo Rey (132226/OAB-RJ), entre outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Karla Kristian Pereira Alfradique (088894/OAB-RJ), representando a Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2489/2025 - TCU - Plenário

Trata-se, nesta fase processual, de pedido de reexame apresentado pela empresa EMT Construtora Ltda. (peça 61), por meio do qual requer a reforma do Acórdão 2.085/2025-TCU-Plenário (peça 57).

Considerando que o processo foi julgado por meio do Acórdão 2.085/2025-TCU-Plenário que, conheceu da representação e a considerou improcedente;

Considerando que a interposição de pedido de reexame deve observar o disposto no art. 282 do Regimento Interno do TCU, nos seguintes termos: “Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do § 1º do art. 146, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade”;

Considerando tratar-se de argumentação sucinta e de caráter geral, não demonstrando qualquer razão específica para que seja reconhecida como parte interessada no presente processo e não restando clara a interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica em questão;

Considerando que a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade.



Considerando que o reconhecimento fica, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal;

Considerando que a demonstração de legítima e comprovada razão para intervir na causa não pode ser fundamentada na simples intenção em participar como licitante em certame do Deracre sobre o qual se alegam indícios de irregularidades, estando, em regra, condicionado à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal;

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

Considerando os pareceres uniformes emitidos nos autos pugnando pelo não conhecimento do referido recurso (peças 63-65);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do presente pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, e dar ciência ao recorrente do teor desta decisão.

1. Processo TC-016.974/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: EMT Construtora Ltda. (05.036.194/0001-07).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Departamento de Estradas de Rodagem Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre (Deracre).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia

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

1.7. Representação legal: Hilario de Castro Melo Junior (2446/OAB-AC), representando a EMT Construtora Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2490/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de representação a respeito de irregularidades cometidas na Concorrência 12/001-CC, promovida pela Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas, para a execução da obra de complementação e outros melhoramentos das instalações do campo de futebol do balneário de Manaus;

Considerando que, por intermédio do Acórdão 69/2017-TCU-Plenário, esta Corte de Contas aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos responsáveis José Roberto Tadros, Aderson Santos da Frota, Walber Luiz de Almeida Ribeiro, Mario José de Oliveira Laranjeira e Rosilene Gomes Mendonça Campos;

Considerando que o decisum acima foi reafirmado pelo Acórdão 912/2017-TCU-Plenário, que julgou embargos de declaração opostos por José Roberto Tadros;

Considerando que, por intermédio do Acórdão 1.420/2017-TCU-Plenário, esta Corte determinou tornar sem efeito o Acórdão 912/2017-TCU-Plenário e o sobrestamento da apreciação dos embargos de declaração opostos às peças 197 e 198 contra o Acórdão 69/2017-TCU-Plenário;



Considerando que estão em andamento os processos judiciais 0010794-22.2017.4.01.0000/DF (Agravado de Instrumento) e 0010794-22.2017.4.01.0000 (processo principal), sendo que nesse último processo, havia sido determinada a anulação do acórdão condenatório do TCU (Acórdão 69/2017-TCU-Plenário);

Considerando a informação da Consultoria Jurídica deste Tribunal (peça 265) de que não houve o trânsito em julgado desses processos judiciais acima mencionados, de maneira que as decisões naqueles autos podem interferir diretamente no andamento deste processo;

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

- a) sobrestar o presente processo até que haja o trânsito em julgado dos processos judiciais 0010794-22.2017.4.01.0000/DF e 0010794-22.2017.4.01.0000;
- b) suspender os efeitos do Acórdão 69/2017-TCU-Plenário, de minha relatoria, até o trânsito em julgado dos processos judiciais acima mencionados;
- c) comunicar esta deliberação aos responsáveis e à Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas.

1. Processo TC-017.453/2012-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: TC 012.424/2021-8 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); TC 000.537/2019-5 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Aderson Santos da Frota (000.926.902-97); José Roberto Tadros (001.844.462-87); Mário José de Oliveira Laranjeira (061.452.482-20); Rosilene Gomes Mendonça Campos (416.103.772-49); e Walber Luiz de Almeida Ribeiro (034.346.642-20).

1.3. Unidade jurisdicionada: Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidades Técnicas: Consultoria Jurídica e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

1.7. Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira (OAB/DF 31.440), entre outros, representando José Roberto Tadros; Márcio Augusto Ramos Tinôco (3447/OAB-PI), representando Rosilene Gomes Mendonça Campos, Mário José de Oliveira Laranjeira, Aderson Santos da Frota e José Roberto Tadros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2491/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Alberto Barros Cavalcante Neto, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na indicação do Sr. Antônio Mathias Nogueira Moreira para exercer a função de Diretor na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), relacionadas ao descumprimento dos requisitos legais de investidura e violação aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa.

Considerando a manifestação uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peças 4 e 5);

Considerando que também foram encaminhadas outras representações de teor similar pelo Deputado Ubiratan Sanderson (TC 017.582/2025-3) e pelo Deputado Federal Gustavo Gayer (TC 017.784/2025-5), ambas apensadas a este processo, com fundamento nos arts. 2º e 36 da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que este Plenário deliberou, por meio do Acórdão 1.584/2024, que não compete ao Tribunal de Contas revisar atos de nomeação de autoridades sujeitas à aprovação do Senado Federal, nos termos do art. 52 da Constituição Federal, visto que a manifestação da Câmara Alta do Parlamento



nesse procedimento se insere no âmbito de suas atribuições finalísticas, próprias do Poder Legislativo, imunes ao controle externo exercido do TCU;

Considerando, desse modo, que essas nomeações constituem atos complexos sui generis, formados pela conjugação entre a etapa de indicação do Chefe do Executivo e a de aprovação pelo Senado Federal, a quem cabe examinar todos os requisitos e vedações legais.

Considerando que o pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal em face da mencionada deliberação teve seu provimento negado, por meio do Acórdão 2.290/2025-TCU-Plenário;

Considerando, finalmente, que a representação não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, haja vista que a matéria não é de competência do Tribunal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM em não conhecer desta representação, por ausência de competência desta Corte para o exame da matéria nela tratada; arquivar os presentes autos com fundamento no parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014; e dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Aviação Civil, ao Sr. Antônio Mathias Nogueira Moreira e aos Deputados Federais Alberto Barros Cavalcante Neto, Ubiratan Sanderson e Gustavo Gayer.

1. Processo TC-017.581/2025-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Aposos: TC 017.582/2025-3 (REPRESENTAÇÃO); TC 017.784/2025-5 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Aviação Civil.

1.3. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2492/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 2.286/2025-TCU-Plenário, prolatado na sessão ordinária de 1/10/2025, Ata 39/2025, relativamente aos subitens abaixo relacionados, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

a) subitem “9.1”, de modo que onde se lê: “9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da empresa Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27), condenando-a” (...), leia-se: “9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da empresa Jaraguá Apoio Administrativo Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27), condenando-a” (...);

b) subitem “9.2”, de modo que onde se lê: “9.2. aplicar à empresa Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27), a multa” (...), leia-se: “9.2. aplicar à empresa Jaraguá Apoio Administrativo Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27), a multa” (...);



c) subitem “9.5”, de modo que onde se lê: “9.5. dar ciência desta deliberação à Petróleo Brasileiro S.A. e aos representantes legais da empresa Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27)”, leia-se: “9.5. dar ciência desta deliberação à Petróleo Brasileiro S.A. e aos representantes legais da empresa Jaraguá Apoio Administrativo Ltda. (em recuperação judicial) (CNPJ 05.573.358/0001-27)”;

d) acrescentar item 9.6 ao Acórdão 2286/2025-TCU-Plenário: “9.6. enviar cópia deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para as providências que entender cabíveis.”

1. Processo TC-034.403/2018-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Eduardo Luiz Silvério Guardalbem (305.507.748-23); Jaragua Apoio Administrativo Ltda (05.573.358/0001-27); José Paulo Assis (167.249.849-04); Paulo Ruiz (817.259.908-06); Tecnosolo Engenharia S.a. Em Recuperaçao Judicial (33.111.246/0001-90).

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

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.6. Representação legal: Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ), Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Laura Lara Mezzelani (315940/OAB-SP), representando Jaragua Apoio Administrativo Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2493/2025 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-003.608/2025-5 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Corretores de Imóveis 2ª Região (SP).

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2494/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso I, do Regimento Interno, em considerar não cumpridas as determinações do item 9.3 e dos subitens 9.2.2 e 9.2.3; parcialmente cumpridas as determinações do item 9.1 e dos subitens 9.2.1 e 9.2.4 do Acórdão



2198/2024-TCU-Plenário; considerar em implementação a recomendação do subitem 9.4.1; e não implementada a recomendação do subitem 9.4.2 e dos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2198/2024-TCU-Plenário; autorizar a AudBenefícios a continuar o monitoramento dos itens/subitens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.3, 9.4.1., 9.4.2, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2198/2024-TCU-Plenário por meio da modalidade RMON - “Relatório de Monitoramento”; dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, da Família e Combate à Fome (MDS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e apensar os autos ao processo originário TC 037.028/2023-5, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-003.425/2025-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2495/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno, em autorizar a prorrogação de prazo formulada pela Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos, Sra. Cecília Alves Carrico (peça 143); e pelo Auditor-Chefe da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Sr. Marcos Mendonça da Silva (peça 148), por mais 60 (sessenta) dias, para atendimento do Ofício de Notificação de Acórdão nº 27.294/2025-TCU/Seproc (peça 133), emitido em cumprimento às determinações constantes do Acórdão 1.516/2025-TCU-Plenário:

1. Processo TC-015.086/2024-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 018.817/2024-6 (DENÚNCIA)

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinação:

1.7.1. dar ciência aos responsáveis que o descumprimento da determinação no prazo estipulado, sem motivo justificado, enseja a aplicação da multa de que trata o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2496/2025 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no processo de contratação 11060/2025, conduzido pela Secretaria Extraordinária para a COP30, cujo objeto consiste na contratação de duas empresas especializadas para o planejamento, organização e



fornecimento de bens e serviços para execução da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP30).

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que, em sede de exame técnico, foram analisadas as alegações do representante e os documentos apresentados pela Unidade Jurisdicionada, conforme detalhado na instrução de mérito;

Considerando que, no mérito, as alegações de irregularidades relativas à pontuação técnica atribuída ao Consórcio Pronto RG, ao Consórcio Fast/Deponto/Soluction e à empresa DMDL Ltda. foram consideradas totalmente improcedentes, conforme análise técnica detalhada nos autos;

Considerando que não foram constatadas irregularidades que comprometam a validade do certame ou que justifiquem a adoção de medidas corretivas;

Considerando que há relação de conexão entre o presente processo e o TC 003.952/2025-8, sendo conveniente a tramitação conjunta;

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) conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) considerar improcedente, no mérito, a presente representação;

c) informar à Secretaria Extraordinária para a COP30 e ao representante o teor desta decisão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) apensar o presente processo ao TC 003.952/2025-8, com fulcro no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020, em razão da conexão entre os processos.

1. Processo TC-005.854/2025-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Organização dos Estados Ibero - Americanos; Secretaria Extraordinária para a Cop30.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Secretaria Extraordinária Para A Cop30; Rooswelt dos Santos (52520/OAB-PR), representando Luminar Eventos e Comunicacao Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2497/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) a respeito da excessiva morosidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no exercício de suas competências relativas à regularização de territórios quilombolas, com base em notícia veiculada pela instituição Terra de Direitos (peça 5);

Considerando que este TCU, em trabalho desenvolvido entre os anos de 2021 e 2022 em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), indicou a existência de falhas relevantes na atuação da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do Incra associadas ao processo de regularização de territórios quilombolas (peça 7);

Considerando que Levantamento de Auditoria realizado nos anos de 2021 e 2022 pela extinta Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) teve por



objetivo avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra, tendo catalogado riscos e possíveis objetos de controle associados a regularização de territórios quilombolas (peça 131 do TC 018.690/2021-1 – julgado por meio do Acórdão 486/2022-TCU/Plenário);

Considerando que a representação não está acompanhada de indício concernente a irregularidades ou a ilegalidades que justifiquem a continuidade da atuação deste Tribunal neste processo de Representação;

Considerando a necessidade de o TCU se posicionar quanto à regularidade da atuação do Incra em tema que tem crescido em relevância no cenário nacional e que apresenta riscos severos já identificados;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso V, alínea “a”; 237 e 235 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes; remeter cópia desta deliberação e da instrução (peça 8) ao representante, sem prejuízo de expedir a orientação constante do item 1.6; e arquivar o processo.

1. Processo TC-022.148/2024-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

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: não há.

1.6. Orientações: Orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) a verificar a pertinência e oportunidade de incluir, em seu plano de fiscalização, trabalho voltado à atuação do Incra e, eventualmente, da Fundação Cultural Palmares, relacionado ao processo de regularização de territórios quilombolas, devendo considerar para o planejamento dos trabalhos e definição de escopo os riscos identificados à peça 131 do TC 018.690/2021-1, o trabalho da CGU, que contou com a participação do TCU (peça 7), e os dados trazidos aos autos pelo Representante (peça 1).

ACÓRDÃO Nº 2498/2025 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este pedido de reexame interposto pelo denunciante contra o Acórdão 2.250/2025-TCU-Plenário, que trata de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90003/2025, sob a responsabilidade da Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco (EAMPE), com valor estimado de R\$ 417.166,67, para contratação de empresa especializada para realização do serviço de implantação de Sistema de Minigeração de Energia Solar Fotovoltaica ON-GRID, com potência mínima de 140 kWp naquela escola;

considerando que o acórdão recorrido conheceu da denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, retirando-lhe a chancela de sigilo, bem como determinou o seu arquivamento;

considerando o entendimento desta Corte de Contas, a qual entende que o “denunciante não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo” (Acórdão 773/2004-Plenário);

considerando que, não sendo parte, carece o denunciante de legitimidade recursal; e

considerando, ainda, como oportunamente afirmou a unidade instrutora, que a via recursal não se presta “ao exame de novas irregularidades/ilegalidades porventura apontadas, que confira contornos de



continuidade ao processo até que se obtenha decisão que lhe baste”, sendo o caso, se for do interesse do denunciante, apresentar nova denúncia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 48 da Lei 8443/1992 e nos arts. 146 e 282 do Regimento Interno/TCU, em:

- a) não conhecer do pedido de reexame interposto pelo recorrente, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal;
- b) comunicar a presente deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

1. Processo TC-017.176/2025-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Recorrente: Identidade Reservada.
- 1.2. Unidade: Escola de Aprendizes-marinheiros de Pernambuco.
- 1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2499/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90300/2025, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), cujo objeto é registrar preços para eventual contratação de empresa especializada na organização e realização de eventos de pequeno, médio e grande porte para a entidade e demais órgãos participantes;

Considerando que a denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades: reutilização de Estudo Técnico Preliminar (ETP) sem nova pesquisa de mercado; falhas nas especificações técnicas dos itens licitados; superdimensionamento da contratação; pesquisa de preços em desconformidade com a Lei 14.133/2021; e aceitação indevida de proposta em desacordo com o edital;

Considerando que o Ministro-Relator promoveu oitiva prévia da unidade jurisdicionada para que esta apresentasse, dentre outros pontos, justificativas para: reutilização de referências de eventos e contratações no ETP; classificação dos eventos em “tipo 1”, “tipo 2” e “tipo 3”; quantitativos estimados dos itens descritos no Apêndice I do Termo de Referência; e para a metodologia utilizada na pesquisa de preços;

Considerando que a unidade jurisdicionada justificou que o ETP de 2025 foi elaborado de forma independente, com melhorias metodológicas e adequação às normas vigentes; que a classificação dos eventos por tipo se baseou na complexidade, porte e características específicas, visando à economicidade e eficiência; que os quantitativos foram definidos com base em critérios técnicos, histórico de consumo e planejamento estratégico, considerando a expansão institucional e eventos previstos; e que a pesquisa de preços foi realizada diretamente com fornecedores, conforme a IN Seges/ME 65/2021, diante da dificuldade de obter preços comparáveis nos portais governamentais;

Considerando que, não obstante a apresentação de justificativas plausíveis para parte das alegações, o edital e seus anexos não correlacionaram explicitamente os tipos definidos e os portes dos eventos e não apresentaram justificativas para os quantitativos estimados dos itens descritos no Apêndice I do Termo de Referência, configurando afronta aos princípios da transparência, economicidade e planejamento previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, afigurando-se procedente a denúncia neste particular;



Considerando a improcedência da denúncia quanto aos demais aspectos, como a reutilização do ETP (por se tratar de documento novo e independente, elaborado com base em pesquisa de mercado, benchmarking e planejamento específico, contendo melhorias significativas em relação ao anterior, o que afasta a alegação de mera reprodução) e a metodologia de pesquisa de preços (por ter sido conduzida com transparência, consulta a mais fornecedores que o mínimo exigido e justificativa plausível para não utilizar fontes prioritárias, diante da especificidade dos serviços e variabilidade regional de preços);

Considerando a ausência de irregularidades que ensejem a suspensão do contrato, a essencialidade dos serviços e o fato de que, por se tratar de fornecimento contínuo, o pagamento será feito apenas pelos quantitativos efetivamente utilizados, mitigando riscos ao erário;

Considerando que, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, ciência é a “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”;

Considerando o pedido de ingresso nos autos como parte interessada formulado por Solution Logística e Eventos Ltda. (empresa contratada); e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 47-48,

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90300/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) identificação insuficiente dos itens descritos no Apêndice I do Termo de Referência quanto às categorias “tipo 1”, “tipo 2” e “tipo 3, em afronta aos princípios da transparência, da economicidade e do planejamento, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

c.2) ausência de justificativas para os quantitativos estimados dos itens descritos no Apêndice I do Termo de Referência, em afronta aos princípios da transparência, da economicidade e do planejamento, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

c.3) prestação de serviços de organização da Feira Nacional da Reforma Agrária pela sociedade empresária Solution Logística e Eventos Ltda., no período de 2 a 11/5/2025, antes da formalização do instrumento de contrato com o IFSP, o qual ocorreu apenas em 22/5/2025, caracterizando contratação verbal, o que contraria o art. 95 da Lei 14.133/2021;

d) levantar o sigilo do processo, resguardando-se as peças que identifiquem a pessoa da denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RITCU c/c os arts. 6.º-A e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;

e) deferir o pedido formulado pela sociedade empresária Solution Logística e Eventos Ltda., de ser considerado como parte interessada no processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) informar a prolação do presente Acórdão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e à denunciante; e

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



- 1.1. Apensos: 015.108/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.4. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.
- 1.5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.8. Representação legal: não há.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2500/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento de determinações exaradas ao Comando da Polícia Militar do Distrito Federal nos termos dos itens 9.2.5 e 9.2.7 do Acórdão 1164/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, proferido em autos de representação formulada pela então Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, a noticiar possíveis irregularidades na contratação de organização da sociedade civil mediante o Edital de Chamamento 1/2017, para gestão do Pronto Atendimento do Centro Médico da Polícia Militar do Distrito Federal (PA/CMed/PMDF);

Considerando que, no tocante ao subitem 9.2.5 (determinação ao Comandante da Polícia Militar do Distrito Federal para elaborar relatórios anuais com informações dos dependentes de terceiro grau dos militares no tocante à utilização do Centro Médico da Polícia Militar do Distrito Federal e à gestão de assistência à saúde a cargo da PMDF), as informações requisitadas, embora ainda não levantadas em sua integralidade, encontram-se sendo organizadas pela Corporação, evidenciando estar a determinação em cumprimento;

Considerando que, atinente ao item 9.2.7 (determinação ao Comandante da Polícia Militar do Distrito Federal para avaliar as implicações contratuais da não elaboração dos mapas de internações pela empresa de auditoria Aitê Gestão em Saúde Ltda.), constam da Informação Técnica 1/2025 - PMDF/DSAP/ATJ/CH as medidas encampadas pela unidade jurisdicionada evidenciando o cumprimento respectivo; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa e Segurança Pública às peças 73-75,

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

- a) considerar cumpridas as determinações constantes do item 9.2.7 do Acórdão 1164/2021-TCU-Plenário;
- b) considerar em cumprimento as determinações do item 9.2.5 do Acórdão 1164/2021-TCU-Plenário;
- c) orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação para que prossiga com o monitoramento do item 9.2.5 do Acórdão 1164/2021-TCU-Plenário, realizando novo ciclo de monitoramento, preferencialmente no segundo semestre de 2026; e
- d) comunicar a prolação deste Acórdão ao Comando da Polícia Militar do Distrito Federal.

1. Processo TC-015.914/2021-6 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Interessado: Polícia Militar do Distrito Federal (08.942.610/0001-16).
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
- 1.5. Representação legal: não há.



1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2501/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90015/2025 da Base de Administração do Quartel General do Exército, cujo objeto é a prestação de serviços comuns de engenharia inerentes à manutenção predial.

Considerando que o representante alega, em síntese, que teria havido irregularidade no certame licitatório, em razão da exigência de 24 atestados de capacidade técnica, dos quais 12 seriam indevidos, porque se refeririam a parcelas pouco relevantes dos serviços. Em acréscimo, informa que a vedação de participação de empresas em consórcio estaria baseada em justificativa superficial e sem qualquer respaldo nos documentos de planejamento da contratação. Requer a adoção de medida cautelar e a retificação do edital (peça 1).

Considerando que a construção participativa das deliberações, prevista na Resolução - TCU 315/2020, representa uma evolução no modo como este Tribunal exerce o controle externo, pois amplia o diálogo entre o órgão fiscalizador e os gestores públicos. Ao permitir que os jurisdicionados se manifestem, antes da tomada de decisão, o processo se torna mais transparente, colaborativo e tecnicamente robusto e essa participação favorece o entendimento mútuo, reduz resistências e aumenta a legitimidade das determinações do Tribunal, já que os envolvidos passam a compreender e reconhecer melhor as razões e objetivos das medidas adotadas.

Considerando que os esclarecimentos prestados pela Unidade Jurisdicionada são suficientes para demonstrar que a proposta feita pela AudContratações, no sentido de dar seguimento ao certame, excluindo as exigências de habilitação indevidas e promovendo os ajustes necessários para atender a legislação vigente e a jurisprudência do TCU, será integralmente cumprida.

Considerando compromisso assumido pela Unidade Jurisdicionada, torna-se desnecessário que o TCU determine a realização das medidas sugeridas na instrução à peça 30.

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

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

c) deixar de determinar à Base de Administração do Quartel General do Exército, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução - TCU 315/2020, tendo em vista que a unidade jurisdicionada se dispõe a adotar as medidas necessárias no sentido de desconsiderar os seguintes itens do Termo de Referência, que tratam da habilitação técnica da licitante: Itens 9.44.1, 9.44.2, 9.44.5, 9.44.6, 9.44.7 (Grupo 2), 9.44.8 (Grupo 2), 9.44.9, 9.44.12 (Grupo 1), 9.44.13, 9.44.15 (Grupo 2), 9.44.17, 9.44.21 (Grupo 1) e 9.44.23 do Termo de Referência; 9.44.1, 9.44.2 (Grupo 2), 9.44.3 (Grupo 2), 9.44.4 (Grupo 2), 9.44.7 (Grupo 2), 9.44.8 (Grupo 2), 9.44.9, 9.44.12, 9.44.13, 9.44.15 (Grupo 2), 9.44.17, 9.44.23 do Termo de Referência; 9.44.10, 9.44.11, 9.44.14, 9.44.16, 9.44.18, 9.44.19, 9.44.20, 9.44.22 e 9.44.24 do Termo de Referência; bem como exigir somente os atestados de capacidade técnica de serviços relevantes com quantitativos limitados a 50% dos



quantitativos licitados, conforme estabelece o art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

d) dar ciência à Base de Administração do Quartel General do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90015/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes

d.1) ausência de demonstração, durante a fase preparatória do processo licitatório, da motivação circunstanciada das parcelas de maior relevância técnica no edital, o que contraria o art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, o princípio da competitividade e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1376/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas; e

d.2) rejeição indevida da impugnação apresentada pela empresa Inova Contratações e Treinamentos Ltda., por entendê-la intempestiva, o que contraria o disposto no art. 164 da Lei 14.133/2021, o princípio da autotutela, previsto no art. 53 da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira;

e) informar à Base de Administração do Quartel General do Exército e ao representante do presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

1. Processo TC-016.865/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Base de Administração do Quartel General do Exército (21.744.847/0001-50); Centro de Controle Interno do Exército ().

1.2. Órgão/Entidade: Base de Administração do Quartel General do Exército.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Wesley Costa de Loiola, representando Inova Contratacoes e Treinamentos Ltda.

ACÓRDÃO Nº 2502/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de processo de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Luiz de França e Silva Meira, relativa à Consulta Pública (Processo Administrativo 50000.034372/2025-74) denominada “Minuta de resolução que democratiza o novo processo de formação do condutor”, cujo objetivo é normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação e expedição de documentos de condutores e o processo de formação do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação ou da Autorização para Conduzir Ciclomotor,

Considerando que, conforme descreveu a AudRodoviaAviação em sua instrução inicial (peça 6), o representante alegou a existência das seguintes irregularidades atinentes à consulta pública, cuja abertura ocorreu em 2/10/2025 e o encerramento está previsto para 2/11/2025: “a) ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR), obrigatória para atos normativos de interesse geral, argumentando que a consulta pública foi iniciada sem a realização prévia desta análise ou sem a devida justificativa para sua dispensa; b) possível violação à Lei de Licitações, pontuando que foram apresentadas soluções tecnológicas antecipadas sem a observância de procedimentos legais.”

Considerando que, em acolhimento à proposta inicial da unidade técnica, o relator indeferiu a adoção imediata da medida cautelar e autorizou a realização de oitiva prévia da Secretaria de Nacional de Trânsito (Senatran) do Ministério dos Transportes (peça 8);



Considerando que, conforme manifestação monocrática do relator quanto à admissibilidade (peça 8), a representação cumpre os requisitos previstos nos arts. 235, caput, e 237, III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, podendo, portanto, ser conhecida por este Tribunal;

Considerando que, como resultado da análise dos elementos trazidos pela Senatran em decorrência da oitiva, foi possível concluir que a Análise de Impacto Regulatório foi realizada e está disponível no Processo Administrativo 50000.034372/2025-74, acessível ao público sem necessidade de cadastro e, por consequência, pode-se afirmar que não se configurou a irregularidade;

Considerando que, quanto à possível contratação indevida de solução tecnológica em suposto desacordo com a Lei 14.133/2021, tendo em vista a apresentação de um protótipo durante audiência pública, a Senatran esclareceu que possui contrato vigente com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para prestação de serviços de desenvolvimento e infraestrutura tecnológica e que, na ocasião da audiência, foi apresentado um protótipo, pois não havia desenvolvimento em curso, embora demandas já tenham sido abertas posteriormente, o que implica a conclusão pela inexistência de evidências de irregularidade na contratação;

Considerando que as supostas irregularidades foram afastadas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 237, III, e 276, § 6º, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferindo a cautelar pleiteada, e notificando o representante e a jurisdicionada a respeito do acórdão.

1. Processo TC-020.271/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Secretaria Nacional de Trânsito (37.115.342/0041-54).

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria Nacional de Trânsito.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Giovana de Melo Nogueira (67343/OAB-DF), representando Luiz de Franca e Silva Meira.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2503/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Denúncia acerca de possíveis irregularidades no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), notadamente o alegado desvio de função pública e conflito de interesses de conselheiros que participaram como coordenadores de Grupos de Trabalho (GTs) em seminário promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Considerando que a denúncia não atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, haja vista a ausência de indícios concretos que comprovem a irregularidade ou ilegalidade alegadas;

considerando que a matéria principal versa sobre supostas disputas internas e atos com reflexo em processos eleitorais do sistema CAU, o que, geralmente, não se insere na esfera de competência deste Tribunal, conforme vasta jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5812/2025-TCU-1ª Câmara);

considerando que, de acordo com o art. 103, § 2º, II, da Resolução-TCU 259/2014, não são autuadas denúncias que "apontem a existência de irregularidades em processos eleitorais ou na indicação de membros de conselhos de fiscalização ou órgãos assemelhados";

considerando o caráter honorífico do cargo de conselheiro do sistema CAU (Lei 12.378/2010, art. 40), o que, em tese, permite a participação desses agentes em suas atividades profissionais regulares, incluindo seminários e grupos de trabalho relacionados à Arquitetura e Urbanismo, fora do âmbito estrito da autarquia;



considerando que a análise de situações de conflito de interesses de agentes públicos é, de forma geral, competência de outros órgãos (como a CGU e a Comissão de Ética Pública) e não deste TCU, que não detém competência para apreciar infração funcional;

considerando que não houve nexo causal claro e objetivo apontado entre a conduta dos conselheiros (participação nos GTs) e o alegado desvio de função ou conflito de interesses, notadamente por não se tratar de designação formal da autarquia;

considerando que o pedido de realização de auditoria não pode ser atendido, pois o denunciante não se encontra no rol de legitimados para requerer fiscalizações junto ao TCU, conforme o art. 232 do RI/TCU;

considerando, por fim, que o não conhecimento da denúncia torna prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 235 do Regimento Interno/TCU, nos arts. 103, § 1º, e 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da documentação como denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade;
- b) considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;
- c) levantar o sigilo dos autos, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante;
- d) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante; e
- e) arquivar o processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014.

1. Processo TC-008.947/2025-2 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 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 2504/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2025, conduzido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), cujo objeto é a aquisição de acervo bibliográfico e solução digital de apoio.

considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, por se referir a responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, conter qualificação e indícios suficientes de irregularidade, bem como envolver a aplicação direta de recursos federais;

considerando a alegação do denunciante de grave superestimativa da demanda, ao prever a aquisição de 4.661.000 itens para aproximadamente 14.448 alunos (média de 322 livros/aluno), o que se mostra, em princípio, desproporcional e sem respaldo técnico no Estudo Técnico Preliminar (ETP), ferindo os arts. 6º, XXIII, 'a', 18, § 1º, IV, e 40, III, da Lei 14.133/2021;



considerando que a alegação de estimativa inadequada do quantitativo configura o pressuposto da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*), indicando potencial risco de dano ao erário decorrente de futura contratação de vulto desnecessário;

considerando o pressuposto do perigo da demora (*periculum in mora*) em razão do certame se encontrar em fase de análise de propostas (sessão pública aberta em 25/9/2025), o que demonstra a iminência da assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP);

considerando que as possíveis irregularidades e a necessidade de adoção de medida cautelar já estão sendo tratadas de forma conexa no âmbito do processo TC 017.849/2025-0, que já propôs a oitiva do IFTO e oitiva com vistas à adoção de medida cautelar para proibir adesões à futura ARP;

considerando que, diante da tramitação e dos encaminhamentos já adotados no processo conexo (TC 017.849/2025-0), o indeferimento da medida cautelar neste processo não causará prejuízo à atuação fiscalizatória do Tribunal, afastando-se o perigo da demora reverso no caso concreto;

considerando, por fim, que existe uma relação de continência entre os presentes autos e o TC 017.849/2025-0, sendo conveniente a tramitação conjunta, nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, nos arts. 103, § 1º, e 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;
- b) considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;
- c) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante;
- d) apensar o presente processo ao TC 017.849/2025-0, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, por conveniência e conexão das matérias.

1. Processo TC-017.719/2025-9 (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: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.
- 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 2505/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2025, conduzido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), cujo objeto é a aquisição de acervo bibliográfico e solução digital de apoio, sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, por se referir a responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, conter qualificação e indícios suficientes de irregularidade, bem como envolver a aplicação direta de recursos federais;

considerando a alegação do denunciante de ausência de parcelamento do objeto da licitação, em contrariedade ao previsto no próprio edital (item 1.2) e à regra geral do parcelamento estabelecida no art. 40, V, "b" c/c § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula-TCU nº 247, o que pode configurar restrição indevida à competitividade;



considerando a alegação de estimativa inadequada do quantitativo a ser contratado, com o estabelecimento de um valor unitário fixo de R\$ 1,00, resultando na estimativa de 9.661.000 itens para o valor total de R\$ 9.661.000,00, contrariando o dever de planejamento e a correta definição do objeto, conforme os arts. 6º, XXIII, 'a', 18, § 1º, IV, e 40, III, da Lei nº 14.133/2021;

considerando que as possíveis irregularidades indicam a presença da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*), pois, caso confirmadas, evidenciam potencial risco à competitividade do certame e à economicidade da contratação;

considerando que o pressuposto do perigo da demora (*periculum in mora*) está configurado, visto que o certame se encontra em fase de análise de propostas (sessão pública aberta em 25/9/2025), o que indica a iminência de homologação e de assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP);

considerando que as matérias tratadas nesta Denúncia, inclusive a análise da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, já estão sendo objeto de análise no processo conexo TC 017.849/2025-0, no qual já houve proposta de encaminhamento para oitiva e adoção de medida cautelar com vistas a restringir adesões à futura ARP;

considerando que, em virtude da tramitação conjunta e dos encaminhamentos já propostos no TC 017.849/2025-0, o indeferimento do pedido cautelar neste processo é medida que se impõe, por não configurar risco à decisão de mérito nem ineficácia da tutela do Tribunal, afastando-se, ainda, o perigo da demora reverso relacionado à adesão de não participantes;

considerando que a relação de continência entre os presentes autos e o TC 017.849/2025-0, sendo conveniente a tramitação conjunta, nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, nos arts. 103, § 1º, e 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;
- b) considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;
- c) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante;
- d) apensar o presente processo ao TC 017.849/2025-0, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, para fins de tramitação e julgamento em conjunto.

1. Processo TC-017.793/2025-4 (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: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.

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 2506/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à destinação e aplicação dos valores arrecadados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) por meio de Termos de Compromisso e sanções administrativas, apontando suposta falta de transparência na gestão desses recursos.

Considerando a legitimidade do Denunciante para apresentar denúncia perante esta Corte, conforme o art. 234 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

considerando, todavia, que a documentação apresentada não atende aos requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014,



notadamente pela ausência de documentos, dados concretos ou evidências que deem sustentação às alegações de falta de transparência na gestão dos recursos arrecadados;

considerando que a falta de elementos concretos impede a análise da plausibilidade jurídica das alegações e, consequentemente, a avaliação da medida cautelar pleiteada;

considerando, não obstante a não admissibilidade formal, que o tema da governança e da sistemática de formalização dos Termos de Compromisso pela CVM é de relevante interesse público e se alinha com as prioridades desta Corte de Contas;

considerando que a Unidade Técnica competente (AudBancos) já está iniciando o planejamento de uma Auditoria Operacional (TC 017.920/2025-6) para avaliar justamente a governança e os mecanismos relacionados à formalização dos Termos de Compromisso pela CVM;

considerando, por fim, que o apensamento deste processo ao TC 017.920/2025-6 contribuirá para subsidiar os trabalhos de fiscalização em curso, conferindo utilidade à documentação apresentada, em aplicação do princípio da economia processual,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 235 do Regimento Interno/TCU, nos arts. 103, § 1º, e 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) não conhecer a presente documentação como denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU;

b) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante; e

c) apensar os presentes autos ao processo TC 017.920/2025-6.

1. Processo TC-020.516/2025-8 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Comissão de Valores Mobiliários.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2507/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Projeflex Engenharia Ltda. a respeito de possíveis irregularidades na Oportunidade 7004434152, conduzida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), cujo objeto é a prestação de serviços de gestão e elaboração de projetos e estudos técnicos de projetos por postos de serviço.

Considerando que a representante possui legitimidade para atuar perante esta Corte e que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU;

considerando que as alegações de inabilitação indevida da licitante vencedora, Sandech Consultoria em Engenharia e Gestão Ltda., por não preenchimento dos requisitos de qualificação técnica (escopo, número de profissionais, valor e prazo) não encontraram plausibilidade jurídica, uma vez que a Petrobras demonstrou a adequação dos atestados apresentados às exigências editalícias, conforme análise da unidade técnica e respostas à oitiva prévia;

considerando que o Tribunal não atua como instância recursal de procedimentos licitatórios, cabendo-lhe a fiscalização da legalidade e do interesse público, e não a defesa de interesses estritamente particulares;



considerando que o perigo da demora (*periculum in mora*) necessário para a adoção de medida cautelar encontra-se afastado, visto que o contrato decorrente do certame (Instrumento Contratual Jurídico nº 5900.0131840.25.2) já foi assinado em 1º/9/2025 e está em fase de mobilização, conforme informado pela Petrobras;

considerando que a alegação de afronta aos princípios da publicidade e transparência (art. 37, caput, da CF, e art. 31 da Lei 13.303/2016), pela negativa de fornecimento da íntegra da decisão que indeferiu o recurso administrativo, foi sanada pela Petrobras;

considerando que a Petrobras comprovou ter fornecido as razões de decidir à representante e que a não divulgação do documento interno (“Relatório Interposição de Recurso”) se justifica pela presença de informações estratégicas e sensíveis (relativas a análises prévias de budget, parâmetros de preço e comparativos de contratos) cuja exposição poderia comprometer a competitividade da Companhia, amparada pelo art. 5º, § 1º, do Decreto 7.724/2012,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea ‘a’, 235 e 237, inciso III, do RITCU, e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

conhecer da representação e, no mérito, considerá-la improcedente, ficando prejudicado o pedido de suspensão cautelar;

indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pelo representante de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

informar o teor desta decisão e encaminhar cópia da instrução de peça 46 à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e ao representante; e

arquivar o processo.

1. Processo TC-017.799/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Petróleo Brasileiro S.a. (33.000.167/0001-01).

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

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), Marina Korbes (32123/OAB-SC) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Fabiana Vianna Ferrao (126296/OAB-RJ), Jefferson de Oliveira Rodrigues (245227/OAB-RJ) e outros, representando Projeflex Engenharia Limitada.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2508/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2025, conduzido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), destinado à aquisição de acervo bibliográfico por Registro de Preços, regido pela Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a denúncia deve ser conhecida, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, sendo a matéria de competência desta Corte e havendo indícios suficientes de irregularidade que justificam a atuação fiscalizatória;

considerando as alegações do denunciante de estimativa inadequada do quantitativo (9.661.000 itens) sem a devida fundamentação técnica, ferindo os princípios do planejamento e os arts. 6º, XXIII, ‘a’, 18, § 1º, IV, e 40, III, da Lei nº 14.133/2021;



considerando a suposta exigência ambígua e desproporcional de qualificação técnica (atestado de 20% do objeto), dada a coincidência entre o valor e o quantitativo (R\$ 9.661.000,00 e 9.661.000 itens), o que potencialmente restringe a competição, em desobediência ao art. 67, II e § 2º, da Lei nº 14.133/2021;

considerando a apontada exigência de amostras sem critérios objetivos de avaliação (item 4.3 do Termo de Referência), violando o princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021;

considerando que a análise preliminar das irregularidades indica a presença da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) em parte das alegações e o perigo da demora (*periculum in mora*) está configurado, visto que o certame já está em fase de análise de propostas (sessão pública aberta em 25/9/2025);

considerando que todas as irregularidades aqui suscitadas, bem como a análise dos pressupostos cautelares e os encaminhamentos pertinentes (oitiva e proposta de medida cautelar restritiva de adesões à ARP), já estão sendo tratados de forma centralizada no processo TC 017.849/2025-0;

considerando que, por haver relação de continência entre os processos e o tema já estar sendo tratado no feito principal, mostra-se desnecessário o deferimento de medida cautelar neste processo, devendo-se proceder ao seu apensamento,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, nos arts. 103, § 1º, e 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) alterar o tipo processual de representação para denúncia, em razão da qualificação do autor e da solicitação de sigilo da peça inicial;
- b) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;
- c) considerar prejudicada a análise da medida cautelar pleiteada;
- c) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante; e
- d) apensar o presente processo ao TC 017.849/2025-0, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, para tramitação e julgamento em conjunto.

1. Processo TC-017.825/2025-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2509/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Deputada Federal Duda Salabert, a respeito de supostas irregularidades e contaminação decisória na 128ª Reunião Ordinária da Câmara de Mineração, do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (RO/CMI-COPAM), no contexto da Operação Rejeito da Polícia Federal.

Considerando a legitimidade da Deputada Federal Duda Salabert para representar ao Tribunal de Contas da União, conforme o disposto no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

considerando, no entanto, que a representação veicula indícios de irregularidades praticadas no âmbito do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), entidade vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) do Governo de Minas Gerais;



considerando que o Tribunal de Contas da União possui competência para fiscalizar apenas os órgãos e entidades que se sujeitam à sua jurisdição, conforme o art. 71 da Constituição Federal, o que se dá quando há aplicação de recursos federais ou vinculação direta com a Administração Pública Federal;

considerando que o COPAM, como órgão estadual, não está sujeito à jurisdição direta do TCU, nem foi apontada na peça inicial a gestão de recursos federais que atraia a competência desta Corte para as questões de licenciamento ambiental e minerário em Minas Gerais;

considerando, portanto, que a matéria em exame não atende aos requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do Regimento Interno do TCU, especificamente por se referir a órgão não sujeito à jurisdição do Tribunal,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno, e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da documentação como representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade, relativos à jurisdição do Tribunal;
- b) informar o conteúdo desta deliberação a representante; e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-020.257/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2510/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, 106, §§ 3º e 4º, e 108 da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia e encaminhar os fatos denunciados ao Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Goiás (CORE/GO) para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o respectivo órgão de controle interno, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Conselho Federal dos Representantes Comerciais (Confere), de levantar o sigilo dos autos, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, e de prestar a seguinte orientação ao Confere, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-008.022/2025-9 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidade: Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Goiás – CORE/GO.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Orientação:



1.7.1. orientar o Conselho Federal dos Representantes Comerciais que, no exercício da sua função fiscalizatória primária, proceda à apuração da seguinte possível irregularidade ocorrida no âmbito do Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Goiás (CORE/GO), devendo as medidas adotadas serem comunicadas a este Tribunal, no prazo de até 180 (cento e oitenta) a contar da ciência desta deliberação, e seus registros sintéticos serem publicados na seção “Transparência e Prestação de Contas” de seu sítio oficial:

1.7.1.1. eventual conflito de interesses na nomeação do Sr. Guilherme Souza Brito, sócio administrador das empresas GBS Engenharia Ltda. (49.596.757/0001-89) e TOPLAN – Engenharia e Soluções Ltda. (58.252.003/0001-00), para o cargo de Assessor Técnico do CORE-GO.

ACÓRDÃO Nº 2511/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, 106, §§ 3º e 4º, e 108 da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia e encaminhar os fatos denunciados ao Conselho Regional de Nutrição - 3ª Região (CRN-3) para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o respectivo órgão de controle interno, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Conselho Federal de Nutrição (CFN), de levantar o sigilo dos autos, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, e de prestar a seguinte orientação ao CFN, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-008.194/2025-4 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidade: Conselho Regional de Nutrição – 3ª Região (CRN-3).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Orientação:

1.7.1. orientar o Conselho Federal de Nutrição que, no exercício da sua função fiscalizatória primária, proceda à apuração das seguintes possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Conselho Regional de Nutrição – 3ª Região, devendo as medidas adotadas serem comunicadas a este Tribunal, no prazo de até 180 (cento e oitenta) a contar da ciência desta deliberação, e seus registros sintéticos serem publicados na seção “Transparência e Prestação de Contas” de seu sítio oficial:

1.7.1.1. conformidade da classificação dos processos SEI nº 003313.000033/2024-08 e SEI nº 003327.000041/2024-97 como sigilosos ou de acesso restrito, com os critérios estabelecidos pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especialmente quanto à necessidade, adequação e motivação para a restrição de acesso; e

1.7.1.2. avaliação, se for o caso, amostral, dos demais processos classificados como sigilosos ou de acesso restrito no âmbito do CRN-3, verificando a conformidade dessas classificações com os critérios estabelecidos pela Lei 12.527/2011, especialmente quanto à necessidade, adequação e motivação para a restrição de acesso.

ACÓRDÃO Nº 2512/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234, 235 e 250, inciso



I, do Regimento Interno/TCU, e os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108 da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante e à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e de levantar o sigilo dos autos, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-018.353/2025-8 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
 - 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.6. Representação legal: Camila Oliveira Toscano de Araujo (7914/OAB-RN), representando o denunciante.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2513/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.014/2018-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Alliny Portilho de Lima Nascimento (003.042.941-28); Carluzandre Souza Ferro (566.549.441-00)
4. Unidade: Fundo Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Carlos Alberto Silva Severino (32.495/OAB-DF), representando Droga Med Pontalina Ltda.-ME; e Alessandro de Lima Lago (19226/OAB-GO), representando Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de revisão interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro contra o Acórdão 644/2020-2ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares suas contas, condenando-os ao ressarcimento de valores e à aplicação de multa, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) – “Aqui tem Farmácia Popular”;

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

- 9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:
 - 9.1.1. reduzir de R\$ 17.136,00 para R\$ 16.327,20 a parcela de débito referente a 12/11/2013, que consta do subitem 9.3 do Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo subitem 9.2 do Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara), que passa a ostentar a seguinte redação:
 - 9.3. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli e Cairo Barbosa Guerra ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
01/07/2013	1.455,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

02/07/2013	7.093,78
25/07/2013	3.666,00
25/07/2013	1.250,20
30/08/2013	3.980,00
30/08/2013	2.660,80
01/10/2013	3.102,90
02/10/2013	2.207,60
12/11/2013	16.327,20
12/11/2013	5.783,02
06/12/2013	7.947,01
06/12/2013	24.447,13
30/12/2013	9.502,63
30/12/2013	19.122,72
07/02/2014	18.569,28
28/02/2014	5.825,30
28/02/2014	11.192,22
28/02/2014	8.911,01
16/04/2014	11.049,64
16/04/2014	3.320,47
12/05/2014	13.436,96
12/05/2014	4.052,45
30/05/2014	3.213,39
30/05/2014	10.344,70
07/07/2014	10.603,73
07/07/2014	2.944,89
31/07/2014	478,26
01/08/2014	109,35
01/09/2014	13.393,47
09/09/2014	5.812,56
30/08/2013	19,20
01/10/2013	9,60
12/11/2013	52,80
12/11/2013	6,21
06/12/2013	49,20
06/12/2013	12,15
30/12/2013	40,80
30/12/2013	6,21
07/02/2014	73,20
28/02/2014	6,21
28/02/2014	95,40
16/04/2014	4,80
12/05/2014	4,80
12/05/2014	24,57
30/05/2014	44,40
01/09/2014	2,40
12/11/2013	31,20
12/11/2013	10,18
06/12/2013	16,39
06/12/2013	4,80
28/02/2014	6,21
28/02/2014	92,40
16/04/2014	30,78
16/04/2014	28,80

12/05/2014	6,21
12/05/2014	9,60
30/05/2014	24,57
30/05/2014	7,20
07/07/2014	4,80
07/07/2014	12,28
01/09/2014	4,80
09/09/2014	12,15
02/07/2013	18,60
25/07/2013	12,42
25/07/2013	30,0
01/10/2013	30,0
12/11/2013	23,10
06/12/2013	28,80
30/12/2013	62,32
07/02/2014	48,00
28/02/2014	12,42
28/02/2014	45,60
16/04/2014	24,84
16/04/2014	24,00
12/05/2014	12,42
12/05/2014	2,40
30/05/2014	79,20
30/05/2014	60,48
07/07/2014	68,40
07/07/2014	48,06
01/09/2014	64,80
09/09/2014	51,12

9.1.2. reduzir de R\$ 12.310,53 para R\$ 11.991,93 a parcela de débito referente a 3/11/2014 e de R\$ 6.355,70 para R\$ 5.715,50 a parcela de débito relativa a 14/1/2015, que constam do subitem 9.4 do Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo subitem 9.3 do Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara), que passa a ostentar a seguinte redação:

9.4. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli, Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
01/10/2014	8.831,73
02/10/2014	4.934,44
03/11/2014	11.991,93
03/11/2014	4.874,72
28/11/2014	5.714,94
28/11/2014	15.080,56
14/01/2015	5.715,50
14/01/2015	19.367,00
09/02/2015	6.835,01
09/02/2015	21.009,75
04/03/2015	5.204,06
05/03/2015	17.014,05
02/04/2015	24,56
02/04/2015	14.030,70



05/05/2015	4.173,85
05/05/2015	49,12
01/10/2014	24,00
02/10/2014	6,21
03/11/2014	18,00
28/11/2014	12,28
28/11/2014	98,26
14/01/2015	22,33
14/01/2015	57,90
05/03/2015	4,80
02/04/2015	9,60
02/04/2015	12,28
05/05/2015	64,00
01/10/2014	4,80
28/11/2014	50,80
28/11/2014	162,58
14/01/2015	93,60
14/01/2015	56,72
09/02/2015	18,46
09/02/2015	40,50
04/03/2015	2,070
05/03/2015	27,60
02/04/2015	50,55
02/04/2015	109,04
01/10/2014	61,20
02/10/2014	25,56
03/11/2014	25,56
03/11/2014	120,00
28/11/2014	25,56
28/11/2014	64,20
14/01/2015	19,20
09/02/2015	22,80
04/03/2015	132,57
05/03/2015	68,40
02/04/2015	49,20
02/04/2015	120,15
05/05/2015	58,80
05/05/2015	24,84

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes, aos demais responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2514/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 004.997/2018-2
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Representação)
3. Embargantes: Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: não atuou
8. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.703/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Guilherme de Oliveira Estrella e José Sérgio Gabrielli de Azevedo ao Acórdão 1.068/2025-Plenário, que apreciou pedidos de reexame dos embargantes e de outros responsáveis no âmbito desta representação instaurada para apurar irregularidades no Projeto Sondas, conduzido pela Petrobras, bem como nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de José Sérgio Gabrielli para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. conhecer dos embargos de Guilherme de Oliveira Estrella para, no mérito:
 - 9.2.1. acolhê-los parcialmente, dando-lhes efeitos infringentes;
 - 9.2.2. conhecer do pedido de reexame interposto por Guilherme de Oliveira Estrella contra o Acórdão 820/2023-Plenário e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
 - 9.2.3. tornar insubsistentes, em relação a Guilherme de Oliveira Estrella, os itens 9.1. do Acórdão 1.068/2025-Plenário e 9.6.1 do Acórdão 820/2023-Plenário; e
- 9.3. comunicar esta decisão aos embargantes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2515/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.500/2024-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
4. Unidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Polícia Federal



5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Polícia Federal, na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que:

9.1.1. inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ações que tratem especificamente da prevenção e do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021;

9.1.2. estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e a monetização de conteúdos relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes e consequentemente, a lavagem de dinheiro na internet; e

9.1.3. formalize o Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) na estrutura do ministério, de modo a mitigar o risco de descontinuidade das ações por ele executadas no combate aos crimes cibernéticos, incluindo aqueles relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes;

9.2. encaminhar cópia desta decisão:

9.2.1. ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a fim de subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a sua contribuição para a redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet e para a coordenação e o intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de prática;

9.2.2. ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, como subsídio para a elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e para a revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, previsto no Decreto 11.533/2023;

9.2.3. ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Casa Civil, para que tenham ciência das lacunas legais e normativas identificadas, em subsídio às discussões legislativas e definições de ações que visem ao aperfeiçoamento do arcabouço legal e da atuação estatal na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet; e

9.2.4. à Polícia Federal e ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), para conhecimento e como forma de estimular a assinatura de acordos de cooperação técnica entre as corporações policiais, a fim de possibilitar a troca de informações, a realização de ações coordenadas e a capacitação mútua, incluindo o acesso e o treinamento de policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, a exemplo dos acordos firmados com a Polícia Civil do Distrito Federal e a Polícia Civil do Estado de Goiás;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2516/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.025/2025-7

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

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

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional em que se requer, por meio do Requerimento 65/2025, encaminhado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), informações sobre a atuação deste Tribunal e a aplicação de recursos públicos relacionados à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, localizada na BR-226/TO;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos art. 3º, I, 4º, I, “a”, 5º e 14, III, da Resolução-TCU 215/2008 e no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal João Carlos Bacelar Batista, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), em relação ao objeto do Requerimento 65/2025, encaminhado a este Tribunal por intermédio do Ofício 096/2025/CFFC-P, de 13/8/2025, que:

9.2.1. os questionamentos constantes das alíneas “a”, “b”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “n” e “p” do aludido requerimento estão, total ou parcialmente, respondidos no relatório que compõe esta deliberação;

9.2.2. os questionamentos contantes das alíneas “c”, “d”, “i”, “l”, “m” e “o” serão respondidos após a apreciação do TC 029.123/2024-0 (Relator: Ministro Bruno Dantas), cujo objeto mantém conexão e atende, em parte, aspectos apontados no Requerimento 65/2025;

9.3. estender os atributos para tratamento de Solicitação do Congresso Nacional ao TC 029.123/2024-0, uma vez reconhecida a sua conexão com a presente solicitação;

9.4. encaminhar cópia dos Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013, e 1.185/2020, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatório e votos que os fundamentaram, bem como das peças 9, 10, 11, 12 e desta deliberação, ao solicitante;

9.5. sobrestar a apreciação do presente processo até a decisão de mérito no TC 029.123/2024-0;

9.6. juntar cópia desta deliberação ao TC 029.123/2024-0;

9.7. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida; e



9.8. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), para prosseguimento do feito, a partir do acompanhamento do TC 029.123/2024-0.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2517/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.989/2024-9

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

3. Representante: Senador da República Ciro Nogueira

4. Unidades: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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 representação acerca de possível irregularidade concernente no descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que permite que empresas que realizam navegação de cabotagem, com o transporte de petróleo e derivados, comprem navios-tanque novos construídos no Brasil e depreciem esse investimento de forma mais rápida, com a consequente redução no pagamento de impostos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, 103 da Resolução-TCU 259/2014, 4º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, considerá-la, parcialmente, procedente;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República de que:

9.2.1. a criação ou ampliação de benefícios de natureza tributária com efeitos fiscais postergados para exercícios financeiros futuros, sem adequada comprovação de sua compatibilidade com o objetivo da sustentabilidade intertemporal das contas públicas, caracteriza ofensa aos princípios da responsabilidade fiscal constantes do § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do § 2º do art. 1º da Lei Complementar 200/2023;

9.2.2. a ausência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas do impacto fiscal dos benefícios tributários caracteriza



descumprimento do § 1º do art. 132 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO 2024);

9.2.3. a ausência de estimativa anualizada dos impactos orçamentário-financeiros decorrentes da concessão ou ampliação de benefícios tributários caracteriza inobservância ao caput do art. 14 da LRF;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços que, no prazo de noventa dias, estabeleça objetivos, indicadores e metas que permitam o acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários instituídos pelas Medidas Provisórias 1.255/2024 e 1.315/2025, em conformidade com o disposto no art. 142, inciso II e § 1º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024);

9.5. comunicar esta decisão ao representante, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2518/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.133/2013-0

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

3. Recorrente: Lázaro Luiz Gonzaga (130.106.546-34)

4. Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas

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

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

8. Representação legal: Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596) e outros, representando Lázaro Luiz Gonzaga; Beatriz Primay (OAB/RJ 121.635) e outros, representando José Carlos Cirilo da Silva; Rogerio Evangelista Santana (OAB/MG 101.532) e outros, representando o Senac/MG

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de reconsideração interposto por Lázaro Luiz Gonzaga, ex-presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG), contra o Acórdão 2.093/2022-Plenário (mantido pelo Acórdão 2.467/2022-Plenário), por meio do qual este Tribunal, entre outras providências, julgou irregulares suas contas, referentes ao exercício de 2012, por ocorrências verificadas no TC 013.881/2014-0,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos; e

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente e à unidade jurisdicionada.



10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2519/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.082/2023-5

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

3. Interessadas: BR-040 S.A. (19.726.048/0001- 00) e EPR Minas Gerais S.A. (55.244.300/0001-08)

4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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: Antônio Pedro Rima de Oliveira Faria (OAB/SP 429.240) e outros, representando a EPR Minas Gerais S.A.; e Eduardo de Abreu e Lima (OAB/RJ 075.468) e outros, representando a BR040 S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento dos atos e procedimentos relativos ao processo de desestatização da BR-040/MG, ora em fase de monitoramento das medidas adotadas para cumprir o Acórdão 2.208/2023-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. 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno e nos arts. 2º, inciso III, e 17 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.1 a 9.1.5, 9.3.1. e 9.3.2. do Acórdão 2.208/2023-Plenário;

9.2. considerar não implementada a recomendação contida no subitem 9.2. do referido acórdão;

9.3. enviar cópia do inteiro teor desta deliberação, incluindo o relatório e o voto que a fundamentam, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), como subsídio à fiscalização a seu cargo; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2520/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 017.759/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representações.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am - Mj (00.394.494/0105-22).
 - 3.2. Responsáveis: Benjamin Affonso Neto (476.045.812-34); Cla Vigilância Privada Ltda (26.535.662/0004-00); Gustavo Herzog Milagre (133.288.277-30); Tawrus Segurança e Vigilância Ltda (09.406.386/0001-00).
4. Órgão/Entidade: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am - MJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Amazon Security Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2024, conduzido pelo 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM;

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

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o Sr. Benjamin Affonso Neto e a empresa Clã Vigilância Privada Ltda.;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por Gustavo Herzog Milagre e pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.;

9.4. declarar a empresa Clã Vigilância Privada Ltda. inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. dar ciência desta deliberação ao representante e ao 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM; e

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2521/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.661/2015-7.

1.1. Apenso: 017.878/2020-9; 017.876/2020-6; 017.874/2020-3

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



3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp (04.291.930/0001-00); Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP (62.707.278/0001-50).

3.2. Responsáveis: Antonio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35); Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92); Christian Nielsen Faria Lombardi (114.149.348-90); Johnni Hunter Nogueira (267.617.978-02); Luiz Concilius Goncalves Ramos (049.672.408-87); Pedro Tomas do Canto Benedetti (178.339.928-79).

4. Órgão/Entidade: Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: Alessandra Moraes Sá Tomarás (194.911/OAB-SP), Rita Maria de Freitas Alcantara (296.029/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Johnni Hunter Nogueira; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Luiz Concilius Goncalves Ramos; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp; Claudio Tucci Junior (167293/OAB-SP) e Claudio Tucci (33.928/OAB-SP), representando Carlos Nabil Ghobril; Leandro Wruck (25756/OAB-ES), Tamara Meira de Almeida Lima Wruck (27638/OAB-ES) e outros, representando Confederaçao Brasileira das Associacoes e Sindicatos de Comerciantes Em Entrepastos de Abastecimento - Brastece; Mariana de Oliveira Goncalves da Silva, Fabio Franklin Amaral (51.324/OAB-DF) e outros, representando Pedro Tomas do Canto Benedetti.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 2.050/2014–Plenário, proferido no âmbito da auditoria operacional realizada na Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), com o objetivo de avaliar a regularidade e a economicidade dos contratos de cessão de uso de áreas comerciais;

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 contidas nos subitens 9.1.2.1, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, bem como implementadas as recomendações dos subitens 9.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão 2.050/2014 e do subitem 9.3 do Acórdão 289/2015-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação constante no item 9.1.2.3 e parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 2.050/2014, dispensando-se a continuidade do monitoramento, baseado no disposto nos arts. 16 e 17, § 3º, alínea “a”, da Resolução-TCU 315/2020;

9.3. considerar insubsistentes as determinações contidas nos subitens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do Acórdão 2.050/2014-Plenário;

9.4. determinar à Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo que:

9.4.1. celebre, no prazo de 365 dias, a contar da notificação deste acórdão, contratos de concessão remunerada de uso, limitados ao prazo máximo de 20 (vinte anos) e sem possibilidade de prorrogação, com os permissionários que formalizarem interesse, em substituição às atuais permissões de uso, desde que não possuam pendências cadastrais ou financeiras;

9.4.2. rescinda, até o prazo de 365 dias, a contar da notificação deste acórdão, os contratos ou equivalentes em vigor celebrados com os permissionários que não manifestarem interesse em firmar o contrato de concessão remunerada de uso, na forma do item 9.4.1, promovendo licitações para novas ocupações dessas áreas de acordo com a conveniência da estatal e a legislação vigente;



9.4.3. ao final do prazo dos contratos firmados em razão do item 9.4.1, de, no máximo de 20 anos, promova licitações para a concessão remunerada de uso de áreas de comercialização do Entrepasto Terminal de São Paulo;

9.5. dar ciência desta deliberação à Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), ao Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp) e à Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo (Apesp);

9.6. ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que monitore as deliberações constantes do item 9.4.; e

9.7. apensar este processo ao TC 012.613/2013-4, com fundamento nos artigos 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.6

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2522/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.338/2024-6.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: GRT Partners Capital e Participações Ltda. (26.176.401/0001-90).

4. Entidades: Fundação Oswaldo Cruz; e Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira (31440/OAB-DF) e Isis Negrões Mendes de Barros (66052/OAB-DF), representando GRT Partners Capital e Participações Ltda.; Jorge André Ferreira de Moraes (148800/OAB-RJ) e Raquel Araujo Simoes (076893/OAB-RJ), representando Fundação Oswaldo Cruz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério da Saúde (MS) para a resolução de controvérsias relativas ao contrato de locação sob medida (Built to Suit – BTS), firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio NCPFI-RJ), com vistas à construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS),

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

9.1. aprovar a proposta de solução consensual referente ao distrato do Contrato BTS celebrado entre a Fiocruz e o Consórcio NCPFI-RJ, com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajustar a cláusula 2 do Termo de Autocomposição e a cláusula de idêntica numeração do Termo de Distrato, de modo a expressar o valor de US\$ 1.042.845,00 em moeda nacional, usando a cotação do câmbio oficial da data de sua assinatura;



9.1.2. excluir os processos TC 008.162/2019-0, TC 017.376/2016-5, TC 007.991/2017-7, TC 033.918/2017-1 e TC 033.932/2017-4 e TC 015.382/2020-6 do Anexo III do Termo de Autocomposição;

9.2. rejeitar a proposta de solução consensual alusiva às medidas administrativas a serem adotadas pelo poder público para a nova contratação da construção do CIBS, haja vista a inexistência de controvérsia e de decisão do poder concedente sobre a matéria, sendo incabível o uso da via eleita para a mediação de atos administrativos que nem sequer foram praticados pela administração pública;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde, à Fiocruz e à sociedade empresária GRT Partners Capital e Participações Ltda., na condição de representante do Consórcio NCPFI-RJ;

9.4. juntar cópia da presente deliberação, juntamente com o relatório e o voto que a subsidiam, ao TC 015.818/2024-7; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que votou com ressalva: Walton Alencar Rodrigues.

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

ACÓRDÃO Nº 2523/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.823/2022-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Mário Wilson Rodrigues (661.660.559-00).

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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 em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Mário Wilson Rodrigues, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2012	750,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11/6/2012	1.800,00
20/6/2012	1.000,00
25/6/2012	1.000,00
29/6/2012	550,00
6/7/2012	350,00
12/7/2012	400,00
20/7/2012	200,00
25/7/2012	450,00
2/8/2012	1.500,00
10/8/2012	500,00
10/9/2012	62,13
21/9/2012	269,00
11/10/2012	400,00
11/10/2012	1.293,10
18/10/2012	450,00
19/10/2012	220,00
25/10/2012	500,00
31/10/2012	600,00
6/11/2012	630,00
12/11/2012	1.200,00
16/11/2012	350,00
21/11/2012	800,00
26/11/2012	700,00
28/11/2012	4.868,18
29/11/2012	299,67
30/11/2012	500,00
7/12/2012	1.200,00
10/12/2012	1.290,00
18/12/2012	474,78
19/12/2012	3.000,00
11/1/2013	1.500,00
18/1/2013	3.000,00
6/1/2012	240,00
17/1/2012	240,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

17/1/2012	60,00
18/1/2012	180,00
20/1/2012	180,00
31/1/2012	180,00
1/2/2012	300,00
15/2/2012	300,00
23/2/2012	196,00
27/2/2012	120,00
9/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
29/3/2012	300,00
11/4/2012	240,00
11/4/2012	240,00
12/4/2012	60,00
12/4/2012	300,00
13/4/2012	240,00
17/4/2012	240,00
19/4/2012	300,00
23/4/2012	200,00
23/4/2012	300,00
27/4/2012	100,00
4/5/2012	100,00
7/5/2012	120,00
10/5/2012	240,00
10/5/2012	240,00
8/6/2012	200,00
13/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
5/9/2012	700,00
10/9/2012	450,00
13/9/2012	150,00



27/9/2012	1.550,00
1/10/2012	1.460,00
11/12/2012	2.700,00
22/12/2012	287,00
26/12/2012	2.000,00
18/1/2013	3.200,00
21/1/2013	2.500,00

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Mário Wilson Rodrigues	118.000,00

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada uma delas, os correspondentes acréscimos legais, alertando a responsável 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 Regimento Interno/TCU;

9.7. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Mário Wilson Rodrigues e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.8. dar ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2524/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 045.630/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68).
 - 3.2. Responsáveis: Ana Regia Souza da Silva (279.552.494-53); Antonio Patricio da Silva (035.924.214-68); Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68); Verdom - Indústria e Comércio Ltda. (14.705.211/0001-34).
 - 3.3. Recorrente: Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68).
4. Órgão/Entidade: Financiadora de Estudos e Projetos.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Riane Romeiro Bispo (10800/OAB-AL), Fernando Tadeu Bezerra de Albuquerque (5126/OAB-AL) e outros, representando Jofre Boaventura Barros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jofre Boaventura Barros contra o Acórdão 1.369/2024-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285, caput, do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2525/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 006.743/2021-8
 - 1.1. Apenso: 014.819/2021-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
3. Recorrentes: George da Silva Divério (CPF 734.108.967-91) e Joabe Antônio de Oliveira (CPF 072.138.647-42)
4. Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudRecursos
8. Representação legal: Luiz Otavio Franco Duarte, representando George da Silva Divério



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se examinam pedidos de reexame interpostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação, aplicando multas aos ora recorrentes, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos e dando ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 26 e 48 da Lei 8.443/1992 e o art. 217 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), por Braulio Costa Ribeiro, Américo Martins dos Santos e Pedro Henrique Varoni de Carvalho para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. notificar os recorrentes, o Ministério da Saúde, a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, tendo em vista que o TC-014.819/2021-0 (representação) foi apensado aos presentes autos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2526/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-017.389/2024-0

1.1. Apenso: TC-026.492/2024-5

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

3. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

4. Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: AudRecursos

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, em que se aprecia pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contra o Acórdão 1.746/2025-TCU-Plenário, relativo ao Processo SEI 54000.056379/2024-17, conduzido pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF), cujo objeto é a aquisição de imóvel rural para a reforma agrária em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9.171.712,11,

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



- 9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. notificar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2527/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.573/2021-7.

1.1. Apenso: 023.203/2024-2

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsável: Iriane Goncalo de Sousa Gaspar (351.372.073-49).

3.3. Recorrente: Iriane Goncalo de Sousa Gaspar (351.372.073-49).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pastos Bons - MA.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Daniel Lima Cardoso (13334/OAB-MA), Antonio Carlos Sobral Rollemberg (25031/OAB-DF) e outros, representando Iriane Goncalo de Sousa Gaspar.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam embargos de declaração opostos por Iriane Goncalo de Sousa Gaspar contra o Acórdão 2328/2025-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia), que deu provimento parcial a recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3190/2023-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as 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, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência deste acórdão à embargante e demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 2528/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.126/2024-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.
 4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: Gabriela Carvalho Nunes de Santana (73.285/OAB-DF), Heyrovsky Torres Rodrigues (33.838/OAB-DF) e outros, representando o Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal; André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal; Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55.458/OAB-DF) e outros, representando o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Fazenda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por membro do Ministério Público junto ao TCU a respeito de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família em apostas esportivas de quota fixa,

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

- 9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelos Acórdãos 230/2025 e 295/2025, ambos do Plenário, em razão da perda de seu objeto ante a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30 de setembro de 2025;
- 9.3. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020 c/c o art. 7º, § 3º, da mesma norma, que, no prazo de 90 (noventa) dias, conjuntamente elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação com vistas a:
 - 9.3.1. identificar e reduzir as causas de inclusões indevidas no Programa Bolsa Família, tendo como indício movimentações bancárias que ultrapassem, de maneira excessiva, os valores de renda declarada, em possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023;
 - 9.3.2. apurar e tratar os casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família por terceiros para fins ilícitos, especialmente quando associados à realização de apostas.
- 9.4. autorizar a atuação de processo de acompanhamento, nos termos do art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de fiscalizar a efetiva implementação da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 e sua eficácia, notadamente quanto:
 - 9.4.1. à efetividade da atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento das disposições da referida norma pelos agentes operadores de apostas;
 - 9.4.2. à eficácia e ao funcionamento do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) para o fim específico de identificar e bloquear a participação de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.



9.5. indeferir o pedido de ingresso do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal como interessado neste processo, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. deferir parcialmente o pedido de acesso formulado pela Advocacia-Geral da União, autorizando o acesso às peças 127 e 149 e o indeferindo em relação às peças 38 e 139 ante o sigilo legal;

9.7. levantar a classificação de sigilo atribuída às peças destes autos, com exceção daquelas amparadas por legislação específica, notadamente as peças 38 e 139;

9.8. informar o representante, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Advocacia-Geral da União quanto ao teor desta decisão;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2529/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.146/2024-2

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

3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (33.787.094/0001-40); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (33.892.175/0001-00); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento realizado com o objetivo de avaliar se há evidências de comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line, bem como de verificar as ações em curso para evitar prejuízos aos objetivos do programa,

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

9.1. levantar o sigilo dos presentes autos, com fundamento no art. 3º, inciso I, da Resolução-TCU 249/2012;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório de levantamento (peça 45) à Controladoria-Geral da União, à Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets, do Senado Federal, ao



Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e, por intermédio da Secretaria-Geral de Controle Externo, às unidades especializadas deste Tribunal responsáveis por ações de controle envolvendo o tema;

9.3. encaminhar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para a adoção das providências cabíveis no âmbito de suas respectivas competências, informações específicas extraídas deste levantamento relativas aos casos de transferências de valores exorbitantes por famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, incompatíveis com o perfil socioeconômico esperado, que levantam suspeitas de uso indevido de CPFs, fraudes, lavagem de dinheiro ou ocultação de ganhos ilícitos;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2530/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.656/2025-4.

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

3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

4. Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério dos Povos Indígenas.

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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN), na qual o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, solicita ao TCU a realização de auditoria, com base no Requerimento 15/2025-CTFC, aprovado pela referida Comissão;

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 Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. promover diligência junto à Casa Civil, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), para que, no prazo de 15 (quinze dias) úteis, informe todas as ações previstas no plano de desintrusão e do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, discriminando:



9.2.1. formas de definição das ações priorizadas, realizadas e planejadas no plano de desintrusão do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, manifestando-se sobre a motivação das escolhas e a relação com as necessidades da população indígena Yanomami;

9.2.2. de que forma a Casa Civil acompanha a regularidade da aplicação desses valores;

9.2.3. formas de monitoramento, indicadores associados a cada ação e indicadores de impacto, conforme modelo indicado no Relatório deste Acórdão;

9.2.4. resultados alcançados por cada ação até o momento e impactos gerados pelas políticas públicas na sociedade.

9.3. promover diligência junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com fundamento nos arts. 157 e 187 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis:

9.3.1. disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 00135.228780/2023-20 e 00135.204499/2024-82 (Termo de Colaboração com o Centro Popular de Formação da Juventude) e 00135.217345/2022-99 (Termo de Colaboração com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos);

9.3.2. apresente a relação dos referidos Termos de Colaboração com atendimento de medidas emergenciais dos povos que vivem no território indígena Yanomami;

9.4. promover diligência junto ao Ministério dos Povos Indígenas, com fundamento nos arts. 157 e 187 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 23852.001179/2024-72 e 23852.006039/2024-91;

9.5. prorrogar o prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU 215/2008, por período adicional de 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado; e

9.6. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2531/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.077/2012-7.

1.1. Apenso: TC 032.723/2011-3

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

3. Recorrentes: Josaphat Paes de Andrade Filho (789.352.373-53); Magno Cesar Dantas Araujo (478.404.123-00); Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade (484.313.623-91); Mariclea de Queiroz Araujo (061.853.473-34); Paulo Cesar Mendonça de Holanda (746.018.493-49), Ricardo Rodrigues Russo (426.610.643-20); Licol Construções Eireli (08.663.152/0001-86); Marajó Construções Ltda. (01.439.683/0001-40); RPC Locações e Construções Ltda. (05.610.532/0001-64).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Aracoiaba-CE.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

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

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

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

8. Representação legal: Thiago Andrade Dias (33.988/OAB-CE), entre outros, representando a RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados recursos de revisão contra o Acórdão 1.550/2018-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos presentes recursos de revisão, para, no mérito, negar-lhes provimento; e
- 9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2532/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.851/2025-3.

1.1. Apenso: 003.221/2025-3

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

3. Solicitante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

5. Relator: Ministro Augusto 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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN) referente à fiscalização sobre a execução e os impactos da política de renúncia fiscal instituída pelo art. 4º da Lei 14.148/2021 (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse));

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 Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. promover diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente a este Tribunal os elementos a seguir listados:

9.2.1. confirmação sobre a extrapolação do limite do custo fiscal de gasto tributário de R\$ 15 bilhões previsto no art. 4º-A da Lei 14.148/2021 e, em caso positivo, informar sobre a existência de algum ato administrativo por parte do Poder Executivo no sentido de demonstrar ao Congresso Nacional que tal limite foi atingido;

9.2.2. os relatórios bimestrais de acompanhamento, exigidos pelo art. 4º-A da Lei 14.148/2021, contendo as informações que a lei determina, considerando que os dados disponíveis no site Dados Abertos estão incompletos;



9.2.3. relação, em planilha detalhada, em formato editável, dos benefícios conferidos pela Lei 14.148/2021, identificando quanto do benefício foi concedido pela RFB (via administrativa) e quanto foi por meio de decisões judiciais;

9.2.4. informação sobre a existência ou não de estudo elaborado pela RFB sobre os principais fundamentos para concessão judicial do benefício conferido pela Lei 14.148/2021;

9.2.5. informações comparativas, se existentes, sobre a fruição do benefício antes e depois da exigência de habilitação prévia no Perse (prevista no art. 4º-A da Lei 14.148/2021), também distinguindo os acessos administrativos dos judiciais;

9.2.6. confirmação de que a habilitação de todos os atuais beneficiados do Perse foi efetuada na forma da IN RFB 2.195, de 24/5/2024;

9.2.7. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar a conformidade das informações prestadas pelas empresas na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi) com as exigências do artigo 4º-A da Lei 14.148/2021;

9.2.8. estudo elaborado pela RFB, se existente, sobre a concentração do benefício fiscal do Perse, Lei 14.148/2021, em grandes grupos econômicos;

9.2.9. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar o cumprimento da exigência de inscrição das empresas do setor de turismo no Cadastur, conforme previsto na legislação do Perse vigente à época da concessão do benefício fiscal;

9.2.10. o cumprimento dos critérios de habilitação por parte das empresas, especialmente no que tange à data de inscrição no Cadastur e à preponderância do CNAE principal da empresa no momento da solicitação e durante a fruição do benefício previsto na Lei 14.148/2021;

9.2.11. informação sobre a existência de avaliação realizada pela RFB sobre o impacto da renúncia fiscal promovida pela Lei 14.148/2021, de modo a subsidiar o Congresso Nacional com informações precisas sobre a efetividade da política nos preços praticados;

9.2.12. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para conferir se a atividade econômica (CNAE) da empresa solicitante do benefício está compreendida dentre os CNAEs previstos nas normas do Perse e dentro da vigência de cada uma delas;

9.3. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2533/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.557/2025-9.

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

3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego.

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 Solicitação do Congresso Nacional, a qual solicita informações sobre possíveis irregularidades no pagamento do seguro defeso em diversos municípios dos estados do Maranhão e Pará, decorrentes de registros fraudulentos de pescadores junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

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 Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), que está em andamento no TCU, no âmbito do processo TC 000.890/2025-1, auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), para avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos;

9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

9.4. comunicar esta decisão ao solicitante; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2534/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.124/2020-3.

1.1. Apenso: 023.699/2021-3

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

3. Recorrentes: Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda (08.286.688/0001-20); Carlos Morais de Abreu (905.984.583-87).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Pinheiro-MA.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7.405/OAB-MA) e Marcus Aurelio Borges Lima (9.112/OAB-MA), representando a Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda; Gabriel Soares Cruz (10239/OAB-MA), representando Carlos Morais de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 137/2025-TCU-Plenário;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
- e
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2535/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.311/2020-8.

1.1. Aposos: 040.675/2021-1; 040.674/2021-5

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ: 00.360.305/0001-04); Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34).

3.2. Responsáveis: Carlos Henrique de Azevedo (CPF: 090.712.373-20); Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34).

3.3. Recorrente: Joana D’Arc Batista Carvalho (320.696.263-34).

4. Órgão/Entidade: município de Paraipaba/CE.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE) e Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos (18.185/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Revisão interposto por Joana D’Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2.369/2021-TCU-1ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outras providências, decidiu julgar irregulares as contas da recorrente, condená-la ao ressarcimento do quantificado nos autos e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto Joana D’Arc Batista Carvalho, mas negar-lhe provimento quanto ao mérito, mantendo, por conseguinte, em seus exatos termos, a deliberação recorrida;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.



10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2536/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.195/2019-9.
 - 1.1. Apenso: 029.596/2020-3; 031.622/2022-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0001-28); ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).
 - 3.2. Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhaes de Oliveira (012.304.537-17); Jose Raul Franco Reis (967.349.147-04); Julio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sergio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).
 - 3.3. Recorrente: Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01).
4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando ECG TEC Serviços de Informática Ltda.; Bruno Loureiro de Oliveira (22.091/OAB-PE) e Jose Sarney Filho (84.176/OAB-DF), representando Sistematech Informática Eireli (ME); Sara Jendiroba Paixão Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda.; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda. (EPP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos por Sistematech Informática Eireli (ME) contra o Acórdão Acórdão 1.736/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los e manter inalterada a deliberação embargada;



9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2537/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.290/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025, que acompanha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, “b”, da Resolução – TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;

9.2. encaminhar cópia da peça 9 deste processo (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os Acórdãos, Relatórios e Votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da instrução da AudFiscal e desta deliberação ao solicitante;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução – TCU 215/2008.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2538/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 017.600/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Exmo. Deputado Bacelar, por meio do Ofício 67/2025-CFFC-P, de 18/6/2025, que enviou o Requerimento 189/2025, de autoria do Exmo. Deputado Carlos Jordy, o qual solicita a realização de auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Ministério da Previdência Social (MPS) para examinar possíveis irregularidades em descontos associativos em 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. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução – TCU 215/2008;

9.2. considerar a presente solicitação plenamente atendida, uma vez que a matéria relativa a descontos indevidos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários foi analisada nos autos do TC 032.069/2023-5, e atualmente é objeto de apuração nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2;

9.3. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia da instrução da peça 12, dos Acórdãos 241/2024-TCU-Plenário, 1.115/2024-TCU-Plenário e 1.019/2025-TCU-Plenário (referentes ao TC 032.069/2023-5), bem como da presente deliberação, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.4. encaminhar ao solicitante cópias de todos os processos de controle externo atualmente abertos ou encerrados sobre descontos associativos irregulares em benefícios previdenciários;

9.5. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução – TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, uma vez reconhecida conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2539/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.160/2021-6.

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



3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Romildo Carneiro Rolim (264.904.043-20).

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

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal: Alcimor Aguiar Rocha Neto (18.457/OAB-CE), Francisco Érico Carvalho Silveira (16.881/OAB-CE) e outros, representando Romildo Carneiro Rolim; Ernesto Lima Cruz, Ari Barbosa Ferreira e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos, com base em informações recebidas e protocoladas neste Tribunal em 24/6/2021, por meio do documento eletrônico 637999487 (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relacionadas à supressão de propriedade intelectual, inteligência operacional e cooptação de profissionais chaves do microcrédito do banco, bem como licença para interesse particular de funcionário do BNB em aparente conflito de interesses;

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

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

9.2. informar ao BNB e aos interessados acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2540/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.272/2025-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Jose Gentil Rosa Neto (013.609.553-48); Othon Luiz Machado Maranhão (907.687.103-59).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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 que tratam Representação, autuada a partir proposta de Equipe de Auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), para aplicação de multa por não atendimento de requisição de apresentação de documentos no âmbito do TC 014.418/2025-8, que trata de Auditoria para a avaliação da conformidade da gestão de recursos federais transferidos por emendas parlamentares para os municípios maranhenses de Tuntum, Presidente Dutra e Caxias, nos termos do Acórdão 1.368/2025-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 246 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. aplicar ao Sr. José Gentil Rosa Neto, Prefeito Municipal de Caxias/MA, multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), a ser recolhida 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;

9.2. aplicar ao Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, multa no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), a ser recolhida 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;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da multa acima imputada;

9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida 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 ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. dar ciência deste Acórdão aos Srs. José Gentil Rosa Neto e Othon Luiz Machado Maranhão e à Prefeitura Municipal de Caxias/MA, encaminhando a este órgão interessado cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2541/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.593/2017-1.

1.1. Apenso: 041.861/2021-3; 041.864/2021-2

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsável: Zeila Aires Antunes Ribeiro (096.389.971-68).

3.3. Recorrente: Zeila Aires Antunes Ribeiro (096.389.971-68).

4. Órgão/Entidade: Município de Taguatinga/TO.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rosimeire Maria Carneiro (014.871/OAB-TO), representando Zeila Aires Antunes Ribeiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Revisão interposto por Zeila Aires Antunes Ribeiro contra o Acórdão 2.157/2021-TCU-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outras providências, decidiu julgar irregulares as contas da ora recorrente, condená-la ao ressarcimento do quantificado nos autos e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto Zeila Aires Antunes Ribeiro, mas negar-lhe provimento quanto ao mérito, mantendo, por conseguinte, em seus exatos termos, a deliberação recorrida;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2542/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.871/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Adriano Guimaraes Giannelli (171.467.858-07).
4. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica, em desfavor de Adriano Guimarães Giannelli, em razão de desvio de valores públicos de pensão militar, pagos indevidamente após o óbito da pensionista militar Cecy Guimarães Giannelli, em decorrência de fraude em documentação e em prova de vida, conforme apurado no IPM 005/GAPSP/2023.

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 o responsável Adriano Guimaraes Giannelli (CPF: 171.467.858-07), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 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 Adriano Guimaraes Giannelli, 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 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Tabela 1: Débitos relacionados ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/5/2021	1.537,77	Débito
3/5/2021	4.809,59	Crédito
1/6/2021	12.257,26	Débito
1/7/2021	12.365,54	Débito
1/7/2021	7.214,37	Débito
1/8/2021	12.874,59	Débito
1/9/2021	12.874,59	Débito
1/10/2021	12.631,79	Débito
1/11/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	7.791,53	Débito
3/1/2022	12.631,79	Débito
1/2/2022	12.631,79	Débito
1/3/2022	12.631,79	Débito
1/4/2022	12.631,79	Débito
2/5/2022	12.631,79	Débito
1/6/2022	12.631,79	Débito

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/7/2025: R\$ 248.452,56.

9.3. aplicar ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli, 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\$ 124.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave a irregularidade cometida por Adriano Guimaraes Giannelli e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos;



9.5. 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;

9.6. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 (trinta e seis) 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. informar à Procuradoria da República do Estado de São Paulo, ao Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.9. informar à Procuradoria da República do Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2543/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 035.169/2020-6.

1.1. Apensos: 011.581/2022-0; 011.582/2022-7; 011.584/2022-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Abiail Florentina Ferreira (CPF: 042.522.921-15); Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social (CNPJ: 04.011.344/0001-57).

3.2. Recorrente: Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social (04.011.344/0001-57).

4. Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Raphael Gustavo Ribas da Cruz (60.083/OAB-DF) e Thaise Alane da Silva Santos (179.900/OAB-RJ), representando Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de Recurso de Revisão interposto pelo Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social contra o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara;

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

9.1. tornar sem efeito o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara e arquivar estes autos ante o reconhecimento da incidência da prescrição intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2544/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.357/2023-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Ministério Público Federal (26.989.715/0050-90).

4. Órgão/Entidade: Ministério Público Federal.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Camila de Melo Sousa (51.218/OAB-DF), Simão Guimarães de Souza (01023/OAB-DF) e outros, representando Associação do Ministério Público do DF e Territórios.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Procurador-Geral da República contra o Acórdão 84/2024-TCU-Plenário (peça 8);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Procurador-Geral da República e, no mérito, dar-lhes provimento, com efeitos infringentes, para excluir o subitem 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

ACÓRDÃO Nº 2545/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.741/2024-3.

1.1. Apensos: 002.989/2024-7; 002.990/2024-5; 011.017/2024-4; 002.738/2024-4; 002.739/2024-0

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

3. Recorrentes: Conselho Federal de Enfermagem (47.217.146/0001-57); Conselho Federal dos Técnicos Industriais (30.871.497/0001-84); Conselho Federal de Farmácia (60.984.473.0001-00); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (14.702.767/0001-77); e pelo Conselho Federal de Serviço Social (33.874.330/0001-65); Conselho Federal dos Representantes Comerciais (34.046.367/0001-68).

4. Unidades Jurisdicionadas: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas; Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Amanda Teixeira Lobo de Carvalho (20663/OAB-MA), Raissa Campagnaro de Oliveira (18147/OAB-MA) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Suelly Braga de Oliveira Silva (14808/OAB-SE), representando Sind dos Serv Em Cons e O de Fisc P e Ent C e A Est SE; Luiz Gustavo Souza Moura (77576/OAB-MG), representando Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Bruno Sampaio da Costa (102299/OAB-RJ), Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (2558/OAB-SE) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Alexandre Amaral de Lima Leal (21362/OAB-DF), representando Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Delzio João de Oliveira Junior (13224/OAB-DF), representando o Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Gustavo Beraldo Fabrício (10568/OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Farmácia; Luiz Gustavo Souza Moura (77576 OAB-MG), representando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Vitor Silva Alencar (29160 OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Serviço Social; Izaac Pereira Inácio (97502 OAB-RJ) e outros, representando o Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), pelo Conselho Federal de Farmácia (CFF), pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) perante o Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer e rejeitar os embargos de declaração;
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2546/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.293/2025-1.

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

3. Responsável: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Solicitação do Congresso Nacional, formulada por meio do Ofício 114/2025-CFFC-P, de 22/8/2025, por meio do qual o Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 68/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, com requisição de informações sobre atrasos nos repasses federais a clínicas de diálise conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), no montante de aproximadamente R\$ 400 milhões, o que teria prejudicado o tratamento de 110 mil pacientes renais crônicos em todo o país,

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) que esta Corte de Contas não dispõe de processo de controle externo anterior ou em curso que trate especificamente de atrasos no repasse de recursos federais para serviços de diálise;

9.3. diligenciar o Ministério da Saúde para que, no prazo de quinze dias, apresente informações detalhadas sobre os seguintes pontos:

9.3.1. atrasos nos repasses de recursos federais destinados ao custeio de clínicas de diálise conveniadas ao SUS ocorridos nos últimos dois anos, especificando a data do início do atraso, as causas, as ações emergenciais adotadas e o tempo de retorno à normalidade;

9.3.2. o planejamento e testes do novo sistema de repasse de recursos a estados e municípios relacionados aos serviços de nefrologia e diálise;

9.3.3. se houve comunicação oficial sobre os atrasos no pagamento às clínicas de diálise conveniadas ao SUS;



9.3.4. os estudos que fundamentaram a atual da Tabela SUS em relação ao tratamento de diálise;
 9.3.5. as ações que adota ou eventualmente pretende adotar para assegurar que os repasses futuros às clínicas de diálise conveniadas ao SUS sejam realizados no prazo adequado;

9.4. informar ao Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que o atendimento desta solicitação se dará por meio de informações a serem obtidas em diligência, e que tão logo a referida apuração seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados;

9.5. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para realização da diligência determinada no subitem 9.3 e prosseguimento das análises, ficando desde já autorizada a promover, caso necessário, novas diligências junto ao Ministério da Saúde e outros órgãos correlatos, a fim de esclarecer os questionamentos desta solicitação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2547/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.533/2024-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04); Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87).

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Lenice Guimarães Araújo; Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Anderson Lozi da Rocha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, com vistas a apurar a responsabilidade de gestores do Ministério da Saúde pela revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, que tinha por objeto a contratação de serviços de armazenagem e transporte de Insumos Estratégicos para a Saúde (IES).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da representação e, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Anderson Lozi da Rocha e Lenice Guimarães Araújo;

9.3. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Saúde e aos responsáveis.



10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2548/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.890/2014-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Prestação de Contas)
3. Recorrentes: Rogério Aurélio Pimentel (021.607.188-74); Jair Antonio Meneguelli (326.768.838-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF) e outros, representando Jair Antonio Meneguelli; João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Leticia da Cunha Sanches (410.326/OAB-SP), Mariana Milanesio Monteggia (66.133/OAB-DF) e outros, representando Rogério Aurélio Pimentel.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Revisão interpostos por Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel contra o Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, que julgou irregulares suas contas em razão da ausência de comprovação de contraprestação laboral no âmbito do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) referentes ao exercício de 2013,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 e no art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer e dar provimento aos Recursos de Revisão interpostos por Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel, a fim de:
 - 9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, bem como a parcela dos subitens 9.1, 9.9 e 9.10 do mesmo acórdão referente a Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel;
 - 9.1.2. julgar regulares com ressalva as contas de Jair Antônio Meneguelli, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;
 - 9.1.3. excluir a responsabilidade de Rogério Aurélio Pimentel;
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) e à Procuradoria da República no Distrito Federal; e
- 9.3. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-43/25-P.
13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 2549/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.299/2022-9

1.1. Apenso: 010.210/2022-9

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

3. Interessado: Sin Trab Mov Mer em Geral Arru Stos Sv Gua Cub e S Seba (58.200.395/0001-56).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos;; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

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 Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

8. Representação legal: Anderson Medeiros Bonfim (315.185/OAB-SP), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (90.846/OAB-SP) e outros, representando a Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Movecta S.A. (antiga Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos) acerca de possíveis irregularidades em atos do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários relacionados à condução do processo de licitação da área objeto do Contrato de Arrendamento PRES 26/96,

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 por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e, no mérito, considerá-la improcedente, restando prejudicado o exame do pedido cautelar;

9.2. informar à Autoridade Portuária de Santos (APS) que não há óbices, em sede de controle externo, à busca de encerramento de ações judiciais por meio de autocomposição com a empresa arrendatária, desde que essa solução atenda fundamentadamente ao interesse público, à relação custo-benefício da decisão e à legislação vigente, conforme seu juízo de discricionariedade administrativa;

9.3. informar o teor desta deliberação à Movecta S.A., ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Autoridade Portuária de Santos; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2550/2025 – TCU – Plenário



1. Processo TC 032.605/2017-0
- 1.1. Apenso: 014.048/2021-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
- 3.1. Responsáveis: Antônio Cristóvão de Oliveira (411.949.002-59); Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82).
- 3.2. Recorrente: Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82).
4. Órgão/Entidade: Município de Marechal Taumaturgo/AC.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Emerson Soares Pereira (1.906/OAB-AC), representando Itamar Pereira de Sá.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 5.406/2020-TCU-2ª Câmara,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. informar à Procuradoria da República no Acre, ao Ministério da Saúde e ao recorrente o teor desta deliberação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2551/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 040.043/2023-1 (conexos TC 019.309/2019-8 e TC 029.924/2021-9).
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Órgão: Ministério do Esporte.
4. Interessado: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
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 Monitoramento das determinações dirigidas ao Ministério do Esporte por intermédio do Acórdão 2234/2023-Plenário, atinentes à análise das prestações de contas em atraso e ao envio das tomadas de contas especiais a este Tribunal:



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 nos subitens 9.2.1, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 2234/2023 - Plenário;

9.2. realizar diligência junto ao Ministério do Esporte, para que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação deste acórdão, apresente evidências do cumprimento do subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023-Plenário, bem como, em relação ao subitem 9.2.10, informe eventuais alterações dos gestores responsáveis pela elaboração e implementação do Plano de Ação e o respectivo período de exercício;

9.3. informar aos responsáveis de 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 e que a aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU; e

9.4. encaminhar junto ao ofício de diligência cópia da instrução elaborada pela AudTCE (peça 49), para subsidiar o entendimento das informações requeridas e o atendimento da diligência.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2552/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.488/2016-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Fábio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).

3.2. Recorrente: Fábio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55).

4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

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

8. Representação legal: Suzana de Camargo Gomes (OAB/MS 16.222), representando Ailton Diogo Morilhas Rodrigues; Mauro Henrique Ferreira Gonçalves Silva (OAB/MA 7.930), representando Conselho Federal de Odontologia; Bruno Silva Rodrigues (OAB/RJ 117.609) e André Gomes Pereira (OAB/RJ 116.487), representando Fábio de Oliveira Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que, nesta fase, cuidam de embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o acórdão 1994/2025-Plenário.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;



9.2. comunicar ao recorrente a respeito desta deliberação;
 9.3. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2553/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.430/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Instrutora: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael da Cás Maffini (44404/OAB-RS), representando BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49), com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa 96/2025, promovido pela Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a contratação serviços continuados de outsourcing para operação do processo MATERIAIS.CAIXA, sob demanda, visando o suprimento de materiais consumíveis e de pequena monta, para as unidades da Caixa, em todo território nacional.

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

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

9.3. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49) para que fosse considerada parte interessada nestes autos, autorizando, todavia, vista e cópia às peças não sigilosas dos autos, caso requeira;

9.4. recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 11º da Resolução - TCU 315/2020, que:

9.4.1. caso opte por prorrogar o contrato decorrente da Licitação Caixa 96/2025, adote medidas rigorosas para atestar a vantajosidade da continuidade do ajuste, em observância aos princípios elencados no art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4.2. adote como boa prática, em suas futuras licitações, o uso de terminologias consagradas e amplamente reconhecidas pelo mercado na descrição do objeto, especialmente nos avisos de licitação,



com a finalidade de ampliar o alcance da divulgação, privilegiando a publicidade e a competitividade dos certames;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal e a BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49); e

9.6. arquivar os autos, com fulcro no art. 250, inciso I, e art. 169, inciso V, ambos do RI/TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2554/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.280/2017-0.

1.1. Aposos: TC 037.517/2021-0; TC 037.518/2021-6

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

3. Recorrente: Sidney Alves Costa (001.229.647-30).

4. Unidade Jurisdicionada: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Riper (174987/OAB-SP), entre outros, representando a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos; Leandro Costa Coppi (18991/OAB-DF), representando Sidney Alves Costa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara;

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 presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. restituir os autos à AudRecursos para o devido exame de mérito; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Apex e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Bruno Dantas.



13.3. Ministro-Substituto convocado que votou na sessão do dia 1º/10/2025: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 22 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pela Presidência e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

DENISE LOIANE CUNHA FONSECA

Subsecretária do Plenário

Aprovada em 5 de novembro de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Ministro JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ANEXO I DA ATA Nº 43, DE 29 DE OUTUBRO DE 2025 (Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, votos e propostas de deliberação, bem como os Acórdãos de nºs 2513 a 2554, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 020.014/2018-0

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Fundo Nacional de Saúde

Responsáveis: Alliny Portilho de Lima Nascimento (003.042.941-28); Cairo Barbosa Guerra (700.676.191-34); Carluzandre Souza Ferro (566.549.441-00); Droga Med Pontalina Ltda. - Me (12.537.525/0001-40)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL (PFPB). AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS NÃO COMPROVADAS POR MEIO DE NOTAS FISCAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO. COMUNICAÇÕES.

A existência de acordo de não persecução penal e cível, firmado com o Ministério Público Federal e homologado pelo Poder

Judiciário, por meio do qual o responsável se compromete a reparar o dano ao erário, não afasta a jurisdição do TCU, diante do princípio da independência de instâncias. Eventual ressarcimento do débito no âmbito do acordo pode ser compensado na fase de cobrança executiva do título condenatório do Tribunal.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cujas conclusões e propostas de encaminhamento contaram com a concordância do seu corpo diretivo (peças 300-302):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro (peça 273) contra o Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria da então Ministra Ana Arraes (peça 59), alterado pelo Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara (peça 200), de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, com o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas de Droga Med Pontalina Eireli, Alliny Portilho de Lima Nascimento, Carluzandre Souza Ferro e Cairo Barbosa Guerra;

9.2. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli e Cairo Barbosa Guerra ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
14/03/2013	1.998,36
14/03/2013	6.285,71
08/04/2013	7.845,86
16/04/2013	1.883,64
31/05/2013	7.316,49
31/05/2013	2.043,70
04/06/2013	1.651,02
04/06/2013	7.498,18
14/03/2013	35,58
14/03/2013	5,70
08/04/2013	26,55
16/04/2013	10,18
31/05/2013	21,60
31/05/2013	21,86
04/06/2013	35,58
14/03/2013	7,80
08/04/2013	27,00
31/05/2013	6,21
31/05/2013	7,80
04/06/2013	27,00

9.3. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli e Cairo Barbosa Guerra ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
01/07/2013	1.455,00
02/07/2013	7.093,78
25/07/2013	3.666,00
25/07/2013	1.250,20
30/08/2013	3.980,00
30/08/2013	2.660,80
01/10/2013	3.102,90
02/10/2013	2.207,60
12/11/2013	17.136,00
12/11/2013	5.783,02


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

06/12/2013	7.947,01
06/12/2013	24.447,13
30/12/2013	9.502,63
30/12/2013	19.122,72
07/02/2014	18.569,28
28/02/2014	5.825,30
28/02/2014	11.192,22
28/02/2014	8.911,01
16/04/2014	11.049,64
16/04/2014	3.320,47
12/05/2014	13.436,96
12/05/2014	4.052,45
30/05/2014	3.213,39
30/05/2014	10.344,70
07/07/2014	10.603,73
07/07/2014	2.944,89
31/07/2014	478,26
01/08/2014	109,35
01/09/2014	13.393,47
09/09/2014	5.812,56
30/08/2013	19,20
01/10/2013	9,60
12/11/2013	52,80
12/11/2013	6,21
06/12/2013	49,20
06/12/2013	12,15
30/12/2013	40,80
30/12/2013	6,21
07/02/2014	73,20
28/02/2014	6,21
28/02/2014	95,40
16/04/2014	4,80
12/05/2014	4,80
12/05/2014	24,57
30/05/2014	44,40
01/09/2014	2,40
12/11/2013	31,20
12/11/2013	10,18
06/12/2013	16,39
06/12/2013	4,80
28/02/2014	6,21
28/02/2014	92,40
16/04/2014	30,78
16/04/2014	28,80
12/05/2014	6,21
12/05/2014	9,60
30/05/2014	24,57
30/05/2014	7,20
07/07/2014	4,80
07/07/2014	12,28
01/09/2014	4,80
09/09/2014	12,15
02/07/2013	18,60
25/07/2013	12,42
25/07/2013	30,0
01/10/2013	30,0
12/11/2013	23,10
06/12/2013	28,80
30/12/2013	62,32
07/02/2014	48,00

28/02/2014	12,42
28/02/2014	45,60
16/04/2014	24,84
16/04/2014	24,00
12/05/2014	12,42
12/05/2014	2,40
30/05/2014	79,20
30/05/2014	60,48
07/07/2014	68,40
07/07/2014	48,06
01/09/2014	64,80
09/09/2014	51,12

9.4. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli, Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
01/10/2014	8.831,73
02/10/2014	4.934,44
03/11/2014	12.310,53
03/11/2014	4.874,72
28/11/2014	5.714,94
28/11/2014	15.080,56
14/01/2015	6.355,70
14/01/2015	19.367,00
09/02/2015	6.835,01
09/02/2015	21.009,75
04/03/2015	5.204,06
05/03/2015	17.014,05
02/04/2015	24,56
02/04/2015	14.030,70
05/05/2015	4.173,85
05/05/2015	49,12
01/10/2014	24,00
02/10/2014	6,21
03/11/2014	18,00
28/11/2014	12,28
28/11/2014	98,26
14/01/2015	22,33
14/01/2015	57,90
05/03/2015	4,80
02/04/2015	9,60
02/04/2015	12,28
05/05/2015	64,00
01/10/2014	4,80
28/11/2014	50,80
28/11/2014	162,58
14/01/2015	93,60
14/01/2015	56,72
09/02/2015	18,46
09/02/2015	40,50
04/03/2015	2,070
05/03/2015	27,60
02/04/2015	50,55
02/04/2015	109,04
01/10/2014	61,20
02/10/2014	25,56
03/11/2014	25,56
03/11/2014	120,00
28/11/2014	25,56
28/11/2014	64,20

14/01/2015	19,20
09/02/2015	22,80
04/03/2015	132,57
05/03/2015	68,40
02/04/2015	49,20
02/04/2015	120,15
05/05/2015	58,80
05/05/2015	24,84

9.5. aplicar multas de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a Droga Med Pontalina Eireli, de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a Alliny Portilho de Lima Nascimento, de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) a Cairo Barbosa Guerra e de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a Carluzandre Souza Ferro, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.10. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor da empresa Farmácia Oito Ltda. – ME, cuja denominação e natureza jurídica foram alterados para Droga Med Pontalina Eireli, solidariamente com Alliny Portilho de Lima Nascimento, Carluzandre Souza Ferro e Cairo Barbosa Guerra, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) – ‘Aqui tem Farmácia Popular’.
3. A TCE foi instaurada em razão das seguintes irregularidades, identificadas no Relatório de Auditoria MS/SGEP/Denasus 16271 (peças 6, 8 e 9):
 - a) falta de apresentação de notas fiscais comprovando as aquisições dos medicamentos dispensados pelo PFPB, no valor histórico de R\$ 417.806,18, em desacordo com os arts. 23, §§ 2º e 3º, 39 e 40, inciso I, da Portaria GM/MS 971/2012 (peça 6, p. 5-11);
 - b) não apresentação da totalidade dos cupons vinculados e receitas médicas das dispensações relativas ao PFPB, no valor histórico de R\$ 938,66, em desacordo com o art. 39 da Portaria GM/MS 971/2012 (peça 6, p. 11-12);
 - c) irregularidades nos cupons vinculados e receitas médicas apresentados das dispensações relativas ao PFPB, no valor histórico de R\$ 919,09, em desacordo com o disposto nos arts. 20, 23 e 24 da Portaria GM/MS 971/2012 (peça 6, p. 13-14);
 - d) dispensação de medicamentos e/ou correlatos do PFPB em nome de pessoas falecidas, no valor histórico de R\$ 1.640,83, em desacordo com os arts. 21, incisos I e II, 23 e 40, inciso I, da Portaria GM/MS 971/2012 (peça 6, p. 14-15).
4. No âmbito deste Tribunal, foram citados a Droga Med Pontalina e seus sócios-administradores (peças 33-39), Cairo, Alliny e Carluzandre, conforme os respectivos períodos de gestão identificados (peça 61, p. 5).
5. Após a apreciação das alegações apresentadas, todos os responsáveis foram condenados em débito e multa, na forma do acórdão reproduzido acima.
6. Os recorrentes interpuseram embargos de declaração (peça 131), os quais não foram conhecidos, devido à sua intempestividade, conforme Acórdão 11.261/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes (peça 134), e recursos de reconsideração (peças 70 e 137).
7. A Secretaria de Recursos (Serur), atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), verificou que a peça recursal apresentada pela Drogamed e por Carluzandre indicou as notas fiscais anexadas aos embargos de declaração (peça 132) como suficientes para sanar a irregularidade

relacionada à sua falta e instou os recorrentes, por mensagem eletrônica, a demonstrar, 'de modo especificado e conclusivo, que as aquisições de medicamentos pela empresa recorrente, durante o período de janeiro de 2013 a março de 2015, foram suficientes para suprir as dispensações efetuadas à conta do Programa Farmácia Popular do Brasil – PFPB' (peça 174, p.1).

8. Informou-se ainda que a demonstração deveria ser feita para cada um dos dezoito medicamentos indicados pelo Denasus, de modo a justificar as diferenças entre os estoques e as dispensações que são indicadas, mês a mês, nas planilhas elaboradas pelo órgão (reproduzidas na peça 8).
9. A mensagem eletrônica destacou que essa comprovação deveria ser feita para os medicamentos que constaram nas autorizações de dispensação fornecidas à empresa pelo Ministério da Saúde, precisamente indicados pelos respectivos códigos de barra, e não para outros medicamentos, ainda que com o mesmo princípio ativo ou similares.
10. A instrução da Serur (peças 196-197) que analisou o recurso de reconsideração assim afirmou, quanto à organização das notas fiscais (peça 196, p. 15):

'18.41. O que os recorrentes fizeram, todavia, foi trazer aos autos, nesta oportunidade, centenas de notas fiscais, referentes ao ano de 2013 (peças 180-192). Outras centenas de notas, referentes aos anos de 2014 e 2015, já tinham sido anexadas aos embargos de declaração opostos anteriormente (peça 132). Apresentaram, ainda, três planilhas informando o estoque no início de 2013 e o estoque mensal de 11 medicamentos, em 27 apresentações, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015 (peça 178), e outra com a consolidação dessas informações (peça 179).

18.42. Exibem-se totais dos supostos estoques dos seguintes medicamentos:

N.	Princípio Ativo	Produto
1	alendronato de sódio	Bonagran/alendronato de sódio/Alendosseio
2	atenolol	atenolol/Ablok/Angipress
3	captopril	captopril/Captotec
4	cloridrato de metformina	cloridrato de metformina
5	cloridrato de propanolol	cloridrato de propanolol/Inderal
6	glibenclamida	glibenclamida
7	insulina humana	Insunorm/Humolin/Humalog/Novolin
8	losartana potássica	losartana potássica/Aradois/Zart
9	maleato de enalapril	maleato de enalapril/Flossotec/Enaprotec
10	sinvastatina	sinvastatina/Mevilip/Vaslip
11	sulfato de salbutamol	Aerodini/Aerolin

18.43. Não foi apresentada comprovação de que as 18 apresentações identificadas por nomes comerciais (Bonagran, Alendosseio, Ablok, etc.) realmente contenham os princípios ativos informados – e somente eles.

18.44. Não foi elaborada qualquer lista de notas fiscais por medicamento e mês de referência, de modo que, ainda que não houvesse objeção à forma como os demonstrativos foram elaborados, seria impossível conferir se os estoques informados nas planilhas de consolidação correspondem às aquisições informadas nas centenas de notas fiscais trazidas aos autos e se estas são válidas. Observa-se, assim, que, apesar do alerta que lhe foi endereçado, o representante legal dos recorrentes novamente falhou em atender ao princípio da dialeticidade dos recursos.

18.45. Nota-se que, nos totais informados dos medicamentos losartana, insulina, propanolol, captopril, atenolol e metformina para o ano de 2015, são incluídas aquisições efetuadas depois de março, fora do período analisado pela auditoria do Denasus (peça 178, p. 7-8, e peça 179).

18.46. Para verificação, exibem-se a seguir as apresentações de medicamentos examinadas pelo Denasus (Anexo III do Relatório 16271, peça 8, p. 4-8) (os princípios ativos foram obtidos de pesquisa na internet):

N.	Produto	Princípio Ativo	Cód. Barras	Laboratório
1	Bonagran	alendronato de sódio	7896004726847	Legrand Pharma
2	atenolol	atenolol	7898148290772	Prati, Donaduzzi
3	captopril	captopril	7898148290512	Prati, Donaduzzi
4	captopril	captopril	7898917592489	Mariol
5	cloridrato de metformina	cloridrato de metformina	7898148291267	Prati, Donaduzzi
6	cloridrato de metformina	cloridrato de metformina	7898148291298	Prati, Donaduzzi
7	cloridrato de propanolol	cloridrato de propanolol	7896006245247	União Química

8	glibenclamida	glibenclamida	7898148297269	Prati, Donaduzzi
9	Insunorm N	insulina humana	7895858005436	Aspen Pharma
10	losartana potássica	losartana potássica	7891317427542	Eurofarma
11	losartana potássica	losartana potássica	7898148301720	Prati, Donaduzzi
12	Flossotec	maleato de enalapril	7896006205937	União Química
13	maleato de enalapril	maleato de enalapril	7896523210759	Cimed
14	Enaprotec	maleato de enalapril	7897595591476	Sandoz
15	Sinvastamed	sinvastatina	7896523206660	Cimed
16	Mevilip	sinvastatina	7898331960581	Laboris
17	Mevilip	sinvastatina	7898331961250	Laboris
18	Aerodini	sulfato de salbutamol	7896112147640	Teuto Brasileiro

se pode ver, a preocupação dos recorrentes foi a de comprovar a existência, no período analisado, de estoques suficientes de medicamentos com os mesmos princípios ativos dos examinados pelo Denasus. Isso demonstra entendimento equivocado das normas que regem o PFPB.

(...)

18.55. Portanto, a documentação apresentada pelos recorrentes, embora extensa, não se presta, sequer minimamente, a sanar a irregularidade da falta de apresentação de notas fiscais que justificassem as dispensações efetuadas pela Droga Med Pontalina no período de janeiro de 2013 a março de 2015.

11. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), na tentativa de dirimir dúvidas acerca da adequação do encaminhamento proposto pela Serur, decidiu, em face das notas fiscais identificadas e aceitas pelo Denasus (peça 8, p. 4-8), examinar, mediante amostragem, a documentação apresentada pelos recorrentes ao TCU com vistas a localizar, se for o caso, notas fiscais não listadas no Relatório de Auditoria 16.271/2016, ou seja, notas fiscais somente apresentadas perante esta Corte (peça 199, p. 19-20).
12. O MPTCU selecionou para análise as notas fiscais da losartana potássica (peça 199, p. 22-27) e do cloridrato de metformina (peça 199, p. 27-30) e, após a análise descrita, entendeu pertinente abater do valor da condenação as seguintes quantias:
 - a) R\$ 2.880,00, com data-base 1/1/2015, alusiva à despesa com 'Losartana Potássica 50 mg' de que trata a NF 47143, de 2/12/2014 (peça 132, p. 731), emitida pelo Laboratório Prati, Donaduzzi e Cia. Ltda. (peça 199, p. 25);
 - b) R\$ 480,00, com data-base 1/1/2015, alusiva à despesa com 'Cloridrato de Metformina 850 mg' de que trata a NF 47143, de 2/12/2014 (peça 132, p. 731), emitida pelo Laboratório Prati, Donaduzzi e Cia. Ltda (peça 199, p. 30).
13. O MPTCU também propôs excluir o nome de Alliny Portilho do item 9.3 do Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes.
14. O Ministro Relator inicialmente analisou a possibilidade de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva com base na Resolução TCU 344/2022 (peça 201, p. 1-2).
15. O Relator considerou que a contagem do prazo prescricional iniciou em 21/6/2016 com o 'lançamento' do Relatório de Auditoria 16271-MS/SGEP/Denasus (peça 6). É possível observar no rodapé das páginas do relatório a mensagem 'Gerado em: 21/06/2016 – 14:26:11'.
16. No tocante às causas de interrupção do prazo prescricional, o Ministro destacou a existência de movimentações processuais que interromperam a prescrição, entre as quais, a instauração da TCE pelo Fundo Nacional de Saúde, em 20/10/2017 (peça 2, p. 4-5); a atuação da TCE no âmbito do TCU, em 15/6/2018 (peça 1); e o acórdão condenatório proferido em 4/2/2020 (peça 59).
17. Desta forma, concluiu o Ministro Relator que não houve o decurso dos prazos necessários para caracterização da prescrição geral e da prescrição intercorrente (arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022).
18. Por fim, o Relator anuiu à proposta do MPTCU de provimento parcial do recurso, discordando apenas da data-base para redução do débito. O Ministro propôs que os valores identificados na nota fiscal fossem abatidos da parcela mais antiga do débito (peça 201, p. 4-5).
19. A proposta do Relator foi acatada pela 2ª Câmara do TCU, resultando no Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara (peça 201).
20. Posteriormente, foram opostos embargos de declaração por Alliny Portilho, Carluzandre Ferro e Droga Med (peças 216) em face do Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara, os quais foram rejeitados, conforme Acórdão 6.149/2023-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 234).



21. *Alliny e Carluzandre interpuseram novo recurso de reconsideração (peças 259-260), o qual não foi conhecido, em razão da preclusão consumativa, conforme Acórdão 10.096/2023-TCU- 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 268).*

22. *Neste momento, os recorrentes interpõem recurso de revisão com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 (peça 273).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

23. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 274), acolhido por despacho do relator, Ministro Jorge Oliveira, que conheceu do recurso sem atribuição de efeito suspensivo (peça 277).*

EXAME DE MÉRITO

24. *O presente exame contempla as seguintes questões:*

a) *superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida (peça 273, p. 9-16).*

b) *prevalência das conclusões do processo penal sobre o processo administrativo (peça 273, p. 6-7);*

c) *aplicação do princípio da verdade material (peça 273, p. 7-9).*

Superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida

Alegações (peça 273, p. 9-16)

25. *Os recorrentes citam a existência de novos documentos, especialmente laudos técnicos periciais produzidos pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal (SPPEA/PGR), no âmbito do Inquérito Civil 1.18.000.000500/2020-11, que infirmariam as conclusões do relatório do Denasus e demonstrariam que os medicamentos dispensados estavam lastreados em aquisições legítimas, considerando o fenômeno da intercambialidade entre medicamentos (peça 273, p. 9-16).*

26. *Segundo os recorrentes, o Laudo Técnico 402/2022 comprovaria que o quantitativo de medicamentos adquiridos, computando-se os equivalentes terapêuticos, superou o contabilizado pelo Denasus (peça 273, p. 10).*

27. *O Laudo Técnico 1169/2022 confirmaria os dados do Laudo 402/2022 (peça 273, p. 13-14). Por fim, o Laudo Técnico 102/2023 produzido considerando a possibilidade de ter havido dispensação de medicamentos com o mesmo princípio ativo e dosagem, porém de laboratórios diferentes, confirmaria que os medicamentos adquiridos pela Drogaria superariam os dispensados (peça 273, p. 14-15).*

28. *Os recorrentes ressaltam que o problema residiria em uma atecnia do Denasus que não realizou uma auditoria de estoque presencial, mas, exclusivamente, via sistema e que teria desconsiderado as aquisições realizadas anteriormente pelo estabelecimento comercial que estavam devidamente contabilizadas em seu Balanço de Estoque e cujas notas fiscais de aquisições foram apresentadas nos autos (peça 273, p. 15).*

29. *Segundo os recorrentes, o Denasus, em suas conclusões, revogou entendimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), entre os quais a intercambialidade dos medicamentos (peça 273, p. 16).*

Análise

30. *Quando da apresentação do segundo recurso de reconsideração (peças 259-260), inadmitido por meio do Acórdão 10.096/2023-TCU- 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 268), os recorrentes apresentaram um conjunto de documentos (peça 260) produzidos no âmbito do Inquérito Civil Público instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF) para apurar a notícia de fato apresentada pelo TCU sobre possíveis irregularidades na aplicação de recursos do SUS no âmbito do Programa Farmácia Popular reconhecidas no Acórdão 644/2020-TCU- Segunda Câmara (parágrafo 21), objeto do presente recurso.*

31. *O MPTCU, ao analisar todo o conjunto de documentos apresentado pelos recorrentes, concluiu (peça 267, p. 12):*

‘(...) até mesmo o Laudo Técnico 102/2023, de 6/2/2023 (peça 260, pp. 848/57), apontado nos requerimentos da petição recursal (peça 259, p. 16, item IV), concluiu que, ‘ao efetuar o somatório de todos os medicamentos dispensados pelo Ministério da Saúde, disposto no Relatório de Auditoria nº 16271 – DENASUS, no período compreendido entre jan/2013 a mar/2015, verifica-se que eles superam as aquisições realizadas pela empresa investigada, mesmo admitindo-se o fenômeno da Intercambialidade, com exceção do medicamento Losartana Potássica, como demonstrados na Tabela 4 e no Apêndice A em anexo’ (peça 260, p. 857, grifou-se).

No laudo mais recente acostado aos autos, no bojo do segundo recurso de reconsideração (Laudo Técnico 385/2023, de 27/4/2023, peça 260, pp. 888/92), o valor original do débito corresponde, no essencial, ao apontado no Relatório de Auditoria Denasus 16.271/2016 (peças 6, 8 e 9).’

32. *A seguir serão destacados os principais pontos dos documentos apresentados. Inicialmente, no Relatório 22/2022 de 26/1/2022, informa-se que o MPF solicitou à Receita Federal o encaminhamento de todas as notas fiscais de entrada e saída de mercadorias da drogaria, no período de 1º/1/2012 a 31/5/2015 e, que, a partir do envio das notas fiscais, requisitou-se a realização da perícia contábil a fim de verificar se a aquisição de medicamentos feita pela empresa no período auditado suportaram as dispensações pelo programa em quantidade e especificidade de medicamentos (peça 260, p. 3).*
33. *No citado relatório, também consta que foram empreendidas diligências, por amostragem, junto aos beneficiários cuja dispensação não pode ser comprovada em função das irregularidades. Foram escolhidas trinta pessoas e, dentre elas, uma informou que recebeu o medicamento, mas que não sabia o nome da farmácia, dezesseis pessoas não foram localizadas, seis pessoas disseram que recebiam os medicamentos, uma pessoa veio a óbito, três pessoas disseram não serem clientes e nunca terem retirado medicamentos pelo Programa na Droga Med Pontalina e o restante não foi possível contatar, o que indicaria a existência de fraude (peça 260, p. 3).*
34. *O relatório também cita que o Laudo Técnico 498/2021 – SPPEA concluiu que não foi comprovado o estoque condizente com as dispensações de medicamentos no âmbito do PFPB e os valores a devolver apurados nos exercícios de 2013 a 2015 foram atualizados até abril de 2021, perfazendo o total de R\$ 674.002,78 (peça 260, p. 4-5).*
35. *Registre-se que, conforme Relatório de Informação 193/2022 ASSPAD/PR/GO de 18/3/2022 (peça 260, p. 28-37, 242-251 e 794-803), o Denasus auditou outras sete drogarias pertencentes a Cairo Barbosa Guerra e, em função das irregularidades identificadas, foi identificado um débito total de R\$ 1.877.825,75, em valores históricos – R\$ 2.593.970,28 em valores atualizados até março de 2022 –, incluindo os valores identificados pelo TCU por meio do Acórdão 644/2020-TCU- Segunda Câmara (peça 260, p. 33).*
36. *O Laudo Técnico 402/2022, de 27/4/2022 (peça 260, p. 44-54), foi elaborado em atendimento à requisição feita pelo Procurador da República para que fossem complementadas as análises realizadas por meio dos Laudos Técnico 498/2021 – SPPEA e 6/2022. As novas análises deveriam admitir a intercambialidade terapêutica e deduzir dos estoques passíveis de dispensação pelo programa Farmácia Popular as dispensações para os demais clientes que não apenas os beneficiários do aludido programa, que estiverem registradas nas Notas Fiscais Eletrônicas emitidas pelo estabelecimento (peça 260, p. 45).*
37. *Realmente, por meio do Laudo, concluiu-se que os medicamentos questionados pelo Denasus foram adquiridos em quantitativo correspondente junto às empresas fabricantes/distribuidoras (peça 260, p. 52). Todavia, em momento nenhum, a perita do MPF relatou ter verificado se os equivalentes terapêuticos (medicamentos similares ou genéticos) continham códigos EAN compatíveis com os verificados pelo Denasus.*
38. *A perita relatou, por fim, que não foi possível atender à segunda parte da solicitação, pois não foram disponibilizadas as notas fiscais de saída (peça 260, p. 53).*
39. *Após requisição à Delegacia da Receita Federal em Goiás para encaminhamento de todas as notas fiscais eletrônicas de venda de medicamentos, no período de 1º/1/2012 a 31/5/2015 (peça 260, p. 805-806), foram elaborados os Laudos Técnicos 1169/2022, de 29/11/2022 (peça 260, p. 837-845), e 102/2023, de 6/2/2023 (peça 260, p. 848-857).*
40. *Por meio dos Laudos citados, foram analisadas as notas fiscais de saída de medicamentos faturadas pela Droga Med Pontalina, no período de janeiro/2013 a março/2015, a fim de deduzir dos estoques passíveis de dispensações o saldo de vendas dos medicamentos fornecidos pelo PFPB e objeto da fiscalização do Denasus, considerando, ainda, a intercambialidade terapêutica (peça 260, p. 838 e 849).*
41. *Por meio do Laudo 1169/2022, constatou-se que o somatório dos produtos constantes nas notas fiscais de saída, disponibilizadas para a perícia, foi inferior ao estoque de dispensações sem comprovação, aferido pelo Denasus, e que os medicamentos adquiridos junto aos fabricantes e distribuidores foram condizentes com os medicamentos dispensados pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (peça 260, p. 844).*
42. *O Laudo 102/2023 avançou ao demonstrar que, após deduzir dos estoques as vendas constantes nas notas fiscais da saída, a drogaria não dispunha de estoque para atender ao PFPB. Consta na conclusão do relatório que (peça 260, 856-857):*
‘9. Na Tabela 3, em que consta a diferença entre os medicamentos levantados pela Auditoria de Estoque, realizada pela empresa Droga Med Pontalina – EIRELI., admitindo-se o aludido fenômeno, e os medicamentos dispensados dispostos em Relatório Preliminar do DENASUS (coluna g, da Tabela 3),

observa-se que os medicamentos adquiridos pela aludida empresa superam os medicamentos dispensados pelo Ministério da Saúde, discutidos pelo DENASUS.

10. Contudo, ao efetuar o somatório de todos os medicamentos dispensados pelos Ministério da Saúde, disposto no Relatório de Auditoria nº 16271 – DENASUS, no período compreendido entre jan/2013 a mar/2015, verifica-se que eles superam as aquisições realizadas pela empresa investigada, mesmo admitindo-se o fenômeno da Intercambialidade, com exceção do medicamento Losartana Potássica, como demonstrados na Tabela 4 e no Apêndice A em anexo. '

43. O Procurador da República Helio Telho Corrêa Filho, por meio do Despacho 1516/2023, de 7/2/2023, afirmou que (peça 260, p. 860-861):
'1 - Da análise do LAUDO TÉCNICO 102/2023 - PGR-00044251/2023, verifica-se que a auditoria de estoque realizada pela empresa DROGA MED PONTALINA EIRELI **não logrou demonstrar** que possuía quantidade de medicamentos superior à dispensada, conforme Relatório de Auditoria n.º 16271 - DENASUS, mesmo tendo sido considerada a intercambialidade, ou seja, a substituição dos medicamentos com código de barras exigidos pelo DENASUS por outro (similar ou genérico), com exceção do fármaco Losartana Potássica, haja vista que a empresa comprovou ter adquirido 1.453 unidades além da quantidade dispensada, conforme Tabela 4.'
44. Os demais laudos e despachos encaminhados pelas partes como prova superveniente, Despacho 1618/2023, de 9/2/2023 (peça 260, p. 864); Laudo Técnico 152/2023 – SPPEA/PGR, de 23/2/2023 (peças 260, p. 865-869); Laudo Técnico 169/2023 – SPPEA/PGR, de 28/2/2023 (peça 260, p. 871-876); Despacho 3109/2023 de 14/3/2023 (peça 260, p. 877); e Laudo Técnico 385/2023 – SPPEA/PGR, de 27/4/2023 (peça 260, p. 888-892), versam sobre a individualização e atualização do débito dos investigados, considerando o período em que cada um deles foi responsável pela execução do Programa Farmácia Popular do Brasil.
45. Assim, ao contrário do que os recorrentes tentaram fazer parecer, ao apresentar trechos de laudos e relatórios produzidos pelo Ministério Público Federal, a inexistência de estoque para as dispensações não foi fulminada por completo, tampouco pode ser considerada o fundamento central de uma 'irresponsável acusação do DENASUS' (peça 259, p. 14).
46. A análise das notas fiscais de entrada e de saída, ainda que considerada a intercambialidade de medicamentos, demonstrou que, no período de janeiro/2013 a março/2015, com exceção de um dos medicamentos objeto da auditoria promovida pelo Denasus, a Droga Med Pontalina não dispunha de estoque condizente com as dispensações de medicamentos realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil.
47. No tocante às alegações de que o Denasus não realizou uma auditoria de estoque presencial e de que teria desconsiderado as aquisições realizadas anteriormente pela Drogaria, já apresentadas no âmbito do recurso de reconsideração admitido (peça 137, p. 7 e 40), o Ministro Relator destacou em seu voto que a legislação não previa a realização de auditoria de estoque e que o estoque anterior fora efetivamente considerado pelo Denasus (peça 201, p. 2).
48. Quanto à intercambialidade de medicamentos, o Ministro Relator destacou o entendimento do MPTCU, segundo o qual, durante a vigência da Portaria GM/MS 971/2012, que estabelecia normas operacionais do Programa Farmácia Popular, era permitida a intercambiabilidade, desde que realizada pelo profissional farmacêutico e desde que o outro medicamento fosse genérico ou similar correspondente, sendo vedada caso houvesse restrição expressa do médico prescritor. Para recorrer à intercambialidade e para que pudesse ser ressarcida, a farmácia deveria requerer a autorização do Ministério da Saúde para vender o novo produto (peça 201, p. 3-4).
49. Nesta sistemática, somente poderiam ser aceitas para eventual afastamento do débito notas fiscais que especificassem exatamente os medicamentos indicados pelo Denasus no relatório de auditoria, isto é, medicamentos com o mesmo código de barras, pois correspondiam exatamente aos medicamentos cuja dispensação havia sido autorizada pelo Ministério da Saúde, no âmbito do PFPB.
50. Como já relatado, os laudos periciais produzidos pelo MPF consideraram a intercambialidade (peça 260, p. 838 e 849) e, ainda assim, a Drogaria não conseguiu demonstrar que possuía quantidade de medicamentos superior à dispensada. Observe-se o seguinte trecho extraído do Laudo 402/2022 – SPPEA/PGR relativo à intercambialidade (peça 260, p. 46):
'4. A supracitada auditoria objetivou demonstrar a existência de estoque, na empresa em questão, dos medicamentos contemplados pelo programa Farmácia Popular, investigados pelo DENASUS, e considerou na contagem não só os medicamentos adquiridos semelhantes aos dispensados pelo Ministério da Saúde, mas também os pertencentes ao mesmo grupo, de mesmo princípio ativo, fundamentando, como descrito abaixo, ser válido computar na apuração do estoque, equivalentes terapêuticos (medicamento similar ou



genérico).’

51. ***Ante o exposto, verifica-se que os recorrentes não conseguiram demonstrar a existência de prova superveniente capaz de alterar as conclusões do acórdão recorrido.***

Prevalência das conclusões do processo penal sobre o processo administrativo

Alegações (peça 273, p. 6-7)

52. *Os recorrentes alegam que o reconhecimento da ausência de ilicitude no âmbito penal impede o Estado de aplicar sanções administrativas com base nos mesmos fatos, pois perícia realizada no âmbito de processo penal teria descaracterizado a prática de ato ilícito pelos recorrentes.*

Análise

53. *Os recorrentes não comprovaram que ocorreu absolvição na esfera penal por negativa de fato ou de autoria. Como já apontado, as conclusões do Inquérito Civil Público são no sentido da responsabilização do recorrente, pois, por meio do Laudo Técnico 102/2023 – SPPEA/PGR, demonstrou-se que, mesmo considerando a intercambialidade, a Drogaria não dispunha de estoque suficiente para atender às dispensações de medicamentos por meio do Programa Farmácia Popular do Brasil (peça 260, p. 848-857).*
54. *Buscou-se, em 23/4/2025, no Portal da Transparência do Ministério Público Federal informações relativas ao Inquérito Civil Público. A movimentação mais recente data de 4/2/2022 e o Inquérito não consta como arquivado.*

55. ***Ante o exposto, verifica-se que os recorrentes não conseguiram demonstrar a ocorrência de absolvição na esfera penal com repercussão na esfera administrativa.***

Aplicação do princípio da verdade material

Alegações (peça 273, p. 7-9)

56. *Os recorrentes afirmam que o TCU pode analisar novos documentos de defesa nesta fase processual, conforme art. 160 do RITCU, e que julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que, diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas.*
57. *Os recorrentes afirmam que têm tentado que o TCU proceda à análise de todo o arcabouço probatório materializado nas notas fiscais de entrada e auditoria de estoques, os quais comprovariam a existência de estoque suficiente para a dispensação dos medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular.*
58. *Os recorrentes destacam que a auditoria de estoques e as notas fiscais apresentadas restringem-se ao período em que, por meio do relatório do Denasus, foi atribuída responsabilidade aos recorrentes, não abrangendo o período de responsabilidade de Cairo Barbosa Guerra, também condenado a ressarcir os cofres do Fundo Nacional de Saúde, conforme Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes.*

Análise

59. *Como relatado nos parágrafos 7 a 10 desta instrução, a antiga Serur, previamente à análise do primeiro recurso de reconsideração interposto, instou os recorrentes, por mensagem eletrônica, a demonstrar, ‘de modo especificado e conclusivo, que as aquisições de medicamentos pela empresa recorrente, durante o período de janeiro de 2013 a março de 2015, foram suficientes para suprir as dispensações efetuadas à conta do Programa Farmácia Popular do Brasil – PFPB’ (peça 174, p.1).*
60. *Os recorrentes, contudo, em lugar de elaborar qualquer lista ou planilha de notas fiscais por medicamento e mês de referência e de comprovar que as apresentações identificadas por nomes comerciais realmente contém os princípios ativos informados, trouxeram aos autos centenas de notas fiscais referentes ao ano de 2013 (peças 180-192) e três planilhas informando o estoque no início de 2013 e o estoque mensal de onze medicamentos, em 27 apresentações, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015 (peça 178), e outra com a consolidação dessas informações (peça 179).*
61. *Assim, apesar do alerta que lhe foi endereçado, o representante legal dos recorrentes falhou em atender ao princípio da dialeticidade dos recursos.*
62. *No âmbito deste recurso de reconsideração, também foi encaminhada diligência aos recorrentes, a qual não foi atendida, para que aditassem o recurso de recurso de revisão para (peças 289, 292 e 293):*
a) demonstrar, de modo especificado e conclusivo, para cada um dos dezoito medicamentos, identificados por códigos de barras, indicados pelo Denasus, que as aquisições de medicamentos pela Droga Med Pontalina, anteriormente, Farmácia Oito, de janeiro de 2013 a março de 2015, foram suficientes para suprir as dispensações efetuadas à conta do Programa Farmácia Popular do Brasil;
b) apresentar chaves de todas as notas fiscais encaminhadas em planilha excel (.xlsx), para que possam ser analisadas e validadas de acordo com a metodologia utilizada pelo Ministério da

63. É importante destacar que, conforme relatório que antecede ao Acórdão 1.824/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler:
‘Um amontoado de documentos juntados sem ordenação lógica, sem explicitação e justificação nas razões recursais, e, ainda, sem correlação com as saídas dos recursos dos cofres públicos (constatadas pelos cheques emitidos ou transferências bancárias) não pode ser acolhido como prestação de contas ou mesmo como elementos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos. Não é outro o entendimento deste Tribunal expressos nos votos dos Acórdãos 8014/2020 – 2ª Câmara e 27/2004 – 2ª Câmara; 1322/2007 – Plenário, 682/2008; – 1ª Câmara).’
64. No mesmo sentido, o Ministro Vital do Rêgo deixou assente no voto condutor do Acórdão 8316/2024-TCU-2ª Câmara que *‘um extenso amontoado de documentos juntados sem ordenação lógica, sem explicitação e justificação nas razões recursais não pode ser acolhido como prestação de contas ou mesmo como elementos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos. Há que se ter ordem e correlação lógica entre os documentos e os eventos para comprovar as aplicações’.*
65. Apesar dos laudos periciais produzidos pelo MPF, considerando que este recurso é a última oportunidade dos recorrentes de alterarem o acórdão condenatório, esta Unidade Técnica, seguindo a metodologia adotada pelo MPTCU, analisou as notas fiscais apresentadas pelos recorrentes nas peças 132 e 180-192.
66. A verificação foi feita manualmente, pois as tentativas de utilização de Inteligência Artificial esbarraram na grande quantidade de documentos e na baixa qualidade das imagens, o que, muitas vezes, levou a exceder a capacidade de processamento dos chats.
67. A baixa qualidade das imagens está evidenciada, inclusive, pela presença de notas fiscais ilegíveis, a exemplo daquelas acostadas nas peças 181, p. 343 e 359; 189, p. 119-121, 175, 177; 192, p. 23.
68. Os nomes dos produtos foram buscados nas notas fiscais, com exceção da Losartana Potássica/Aradois e do Cloridrato de Metformina objeto de verificação pelo MPTCU. Não foram consideradas as notas emitidas fora do período da fiscalização do Denasus (janeiro de 2013 a março de 2015). Conforme Relatório do Denasus, o sistema de vendas da farmácia foi bloqueado em 16/3/2015 para monitoramento (peça 6, p. 3).
69. Posteriormente, tentou-se identificar se aquelas notas já haviam sido consideradas pelo Denasus e, em caso negativo, se o órgão do Ministério da Saúde havia aceitado outra nota com o mesmo nome ou código de produto, assim como o MPTCU procedeu, e verificar a sua validade junto à Receita Federal, por meio da consulta das chaves de acesso.
70. Também buscou-se identificar se os medicamentos constantes das notas apresentadas estavam vinculados a receitas médicas irregulares ou que não foram apresentadas ao Denasus (parágrafo 3, itens ‘b’ e ‘c’), e que estão elencadas no Anexo V do Relatório de Auditoria (peças 8, p. 64-66, e 9, p. 30-66), contudo as notas de entrada não apresentam o código EAN, o que impede a comparação com os códigos EAN informados nas notas de saída. Ademais, a baixa qualidade do Anexo V dificulta a identificação dos códigos.
71. Abaixo, apresenta-se um resumo dos resultados da verificação das notas fiscais para cada medicamento constante do Relatório de Auditoria do Denasus (peça 8, p. 2-8).
- Insunorm N/Insulina Humana (Ins. Humulin)/ Insulina Humalog/ Novolin**
72. Foram encaminhadas dezenove notas fiscais de compra de Insulina. Dessas, uma já havia sido apresentada e aceita pelo Denasus.
73. Das apresentadas ao TCU, duas continham exatamente o mesmo nome - Insul Insunorm N U-100 10 ml – e o mesmo código – 100845 – da aceita pelo Denasus. Todavia, uma não pode ser aceita, pois foi emitida fora do período da auditoria, em 5/5/2015 (peça 132, p. 1.385).
74. A validade da nota foi consultada no portal www.nfe.fazenda.gov.br/portal.
75. A nota fiscal demonstra a aquisição de doze caixas de insulina em 30/10/2014 (peça 132, p. 295 e 498). Segundo a Portaria GM/MS 971/2012, o valor máximo para pagamento da Insulina Humana NPH 100 UI/ml suspensão injetável, frasco-ampola 10 ml, pelo Ministério da Saúde era R\$ 26,55, por frasco/ampola.
76. Dessa forma, **propõe-se reduzir o débito dos recorrentes em R\$ 318,60 (12 x 26,55).**
- Bonagran/ Alendronato de Sódio/ Alendosseio/ Alendronato Sódico**
77. Foram encaminhadas cinco notas fiscais referentes aos produtos mencionados. Dessas, três já haviam sido apresentadas ao Denasus e aceitas. Estas referiam-se ao Bonagran 70MG 4CPR do Laboratórios Legrand.
78. Das notas apresentadas ao TCU, um produto possuía exatamente o mesmo nome e o mesmo



código EAN – 7896004726847 – das notas aceitas pelo Denasus (peças 8, p. 4, e 190, p. 55).

79. A validade da nota foi consultada no portal www.nfe.fazenda.gov.br/portal.
80. A nota fiscal demonstra a aquisição de sessenta unidades do produto em 22/10/2013. Segundo a Portaria GM/MS 971/2012, o valor máximo para pagamento do comprimido do Alendronato de Sódio 70mg era R\$ 3,37.
81. **Desta forma, propõe-se reduzir o débito em R\$ 808,80 (R\$ 3,37 x 4 x 60), considerando a aquisição de 60 unidades de Bonagran com 4 comprimidos cada e o preço de ressarcimento de R\$ 3,37, por comprimido.**

Maleato de enalapril/ Flossotec/ Enaprotec

82. Foram encontradas dezessete notas fiscais para os medicamentos ou substâncias supracitados.
83. Foi encontrada uma nota para o Flossotec 10mg da UQ Marcas e, conforme o Relatório do Denasus, deveria ser apresentada nota fiscal de Flossotec da União Química (peça 8, p. 5). Contudo, conforme o Relatório, foram consideradas as vendas até 16/3/2015, enquanto a nota fiscal apresentada data de 18/3/2015 (peça 132, p. 705).
84. Não foram encontradas notas do Maleato de Enalapril da Cimed Indústria de Medicamentos Ltda., que era a nota aceita pelo Denasus (peça 8, p. 6).
85. Quanto ao Enaprotec, segundo o relatório do Denasus e o código EAN constante desse, dentre os medicamentos objeto da fiscalização estavam o Enaprotec de 10mg fabricado por este laboratório.
86. Identificou-se uma nota fiscal, datada de 2/1/2015, do 'Enaprotec Snap Tab 10mg c/ 30 comp' fabricado pelo laboratório Sandoz do Brasil (peça 132, p. 524). Buscando na internet, não foi possível concluir que o 'Enaprotec Snap Tab' seja diferente do 'Enaprotec'.
87. Segundo o Anexo I da Portaria GM/MS 971/2012, o valor máximo para pagamento por comprimido de maleato de enalapril era R\$ 0,39. **Considerando que foram adquiridas seis caixas de 30 comprimidos do Enaprotec, propõe-se reduzir o débito em R\$ 70,20 (6 x 30 x 0,39).**

Cloridrato de Propanolol/ Propranolol/ Inderal

88. Nas notas apresentadas ao TCU, não foram identificadas notas fiscais de aquisição dos produtos citados.

Aerodini/ Sulfato de Salbutamol/ Aerolin

89. Foram encaminhadas nove notas fiscais de Aerodini, Sulfato de Salbutamol e Aerolin. Dessas, duas já haviam sido apresentadas ao Denasus (peças 180, p. 409, e 185, p. 235) e somente foi aceita a nota do Aerodini Spray 200 doses fabricado pelo laboratório Teuto (peça 8, p. 5).
90. As demais notas apresentadas ao TCU não comprovaram a aquisição do medicamento objeto da fiscalização do Denasus.

Sinvastamed

91. Nas notas fiscais apresentadas ao TCU, foi identificada apenas uma nota fiscal de Sinvastamed (peça 132, p. 406), a qual já havia sido aceita pelo Denasus (peça 8, p. 5).

Captopril/ Captomed / Captotec

92. Foram encaminhadas nove notas fiscais de compra dos medicamentos ou substâncias supracitados. Dessas, duas notas relativas à aquisição de Captopril 25mg do Laboratório Prati, Donaduzzi & CIA Ltda. já haviam sido aceitas pelo Denasus (peça 8, p. 6).
93. Também era objeto da fiscalização do Denasus e poderiam ser aceitas notas fiscais de aquisição do Captopril produzido pela Mariol Industrial Ltda (peça 8, p. 8).
94. Contudo, nas demais notas apresentadas ao TCU, os produtos continham nomenclaturas diferentes e foram produzidos por laboratórios distintos dos acima citados, não podendo ser aceitas para redução do débito apurado.

Atenolol/Ablok/ Angipress

95. Foram identificadas cerca de quarenta notas fiscais do Atenolol. Dessas, doze já haviam sido apresentadas ao Denasus (peça 8, p. 6).
96. Nenhuma das notas apresentadas ao TCU atendia aos critérios do Denasus relativos ao laboratório fabricante. Contudo, verificou-se que o Denasus aceitou as notas fiscais dos produtos cujo código de compra era P-004009, a exemplo da nota fiscal constante da peça 132, p. 680.
97. Ante o exposto, propõe-se aceitar também outra nota fiscal, datada de 2/12/2014, com o mesmo código de produto, acostada à peça 132, p. 731, referente à aquisição de 100 CT.
98. Segundo o Anexo I da Portaria GM/MS 971/2012, o valor máximo para pagamento por comprimido de atenolol 25mg era R\$ 0,19. **Considerando que foram adquiridas cem caixas de trinta**



comprimidos, propõe-se reduzir o débito em R\$ 570,00 (100 x 30 x 0,19).

Glibenclamida

99. Foram encaminhadas cinco notas fiscais de compra de Glibenclamida ou medicamentos relacionados. Dessas, duas notas relativas à aquisição de Glibenclamida 5mg do Laboratório Prati, Donaduzzi & CIA Ltda. já haviam sido aceitas pelo Denasus (peça 8, p. 7).
100. Nas demais notas apresentadas ao TCU, os produtos continham diferente nomenclatura e foram produzidos por outros laboratórios, não podendo ser aceitos para redução do débito apurado.

Mevilip/ Sinvastatina/ Sinvalip/ Sinvasmax/ Lipistatina

101. Dentre as notas fiscais encaminhadas, foram encontradas dez notas fiscais de aquisição para os produtos supracitados. Dessas, verificou-se que quatro já haviam sido apresentadas ao Denasus e apenas duas haviam sido aceitas (peça 8, p. 8), aquelas relativas à aquisição de Mevilip 20mg e de Mevilip 40mg do Laboratório Laboris Farmacêutica.
102. Não foram identificadas outras notas de aquisição de produtos com a mesma nomenclatura, código de barras ou código do produto que pudessem ser aceitas para a redução do débito.
103. Abaixo seguem tabelas com a localização de todas as notas fiscais relativas aos medicamentos citados nesse tópico.

Tabela das notas fiscais

Insunorm N/ Insulina Humana (Ins. Humulin)/ Insulina Humalog/ Novolin									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
181	377	692417	3	13/02/2013	50	Humulin NPH U100 10ml	54771		
181	377	692417	3	13/02/2013	25	Humulin RU100 10ml	80977		
182	419	665680	3	23/01/2013	6	Humulin NPH U100 10ml	54771		
185	113	928770	4	18/06/2013	1	Insulina Humalog 100UI 10ml	168955		
186	273	455273	1	27/05/2013	1	INSULINA HUMALOG 100 UI 10ML	100779		
188	49	961885	4	04/07/2013	1	INSULINA HUMALOG 100 UI 10ML	168955		
191	147	273210	5	09/12/2013	12	Insul Insunorm N U - 100 10ml	100845		Sim
192	57	247936	5	26/11/2013	10	Insulina Humulin NPH U-100 10 ml	102491		
192	63	228121	5	19/11/2013	1	INSULINA HUMALOG 100 UI 10ML	168955		
132	451	227337	6	12/12/2014	10	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML POSC	121053		
132	295 e 498	96251	6	30/10/2014	12	INSULIN INSUNORM N U-100 10ML POSC	100845		
132	661	437510	6	25/02/2015	6	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML	121053		
132	740	540882	5	30/03/2015	6	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML POSC	121053		
132	986	303709	6	09/01/2015	6	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML	121053		
132	1156	460014	6	04/03/2015	4	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML POSC	121053		
132	1156	460014	6	04/03/2015	4	INSULINA NOVOLIN R 100UI 10ML POSC	121038		
132	1385	648576	6	05/05/2015	10	INSULIN INSUNORM N U-100 10ML POSC	100845		
132	1474	944826	5	04/09/2014	6	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML POSC	121053		
132	1518	993046	5	23/09/2014	10	INSULINA NOVOLIN N 100UI 10ML POSC	121053		
Bonagran/ Alendronato de Sódio/ Alendosse/ Alendronato Sódico									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
190	55	131251	1	22/10/2013	60	Bonagran 70mg 4CPR - Alendronato de Sódio	7896004726847	Legrand	
132	594	221140	1	19/02/2015	30	BONAGRAN 70MG 4CPR ALENDRONATO SODI	31169	Legrand	Sim
132	191	189044	1	18/09/2014	60	BONAGRAN 70MG 4CPR ALENDRONATO SODI	31169	Legrand	Sim
183	405	590	1	17/04/2013	5	BONAGRAN 70MG 4CPR	10050180	Legrand	Sim
183	405	590	1	17/04/2013	2	Boneprev 70mg 4CPR	10048585		
186	389	224295	1	27/05/2013	6	Boneprev 70mg 4CPR (Alendronato Sódico)	43392		
Maleato de enalapril/ Flossotec/ Enaprotec									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
132	48	305118	1	08/10/2014	150	G. ENALAPRIL 10MG 30CPR NEO	40341		
132	172	301081	1	15/09/2014	2	RENALAPRIL 10MG 30CPR (ENALAPRIL)	8729		
132	176	138700	1	09/09/2014	60	ENALAPRIL 10MG CPR C/30 (RENAPRIL)	982857		
132	186	194237	1	10/09/2014	6	ENAPROTEC 20MG COMP C/30	2557	Sandoz	
132	186	194237	1	10/09/2014	3	ENAPROTEC 5MG COMP C/30	2681	Sandoz	
132	198	191396	1	30/09/2014	120	G. ENALAPRIL 10MG 30CPR NQ	40473		
132	524	150846	1	02/01/2015	6	ENAPROTEC SNAP TAB 10MG C/30 COMP	4015514		
132	554	40513	0	15/01/2015	60	ENALAPRIL 10 MG COMP 3 STRX 10	1075		
132	705	401386	1	18/03/2015	200	FLOSSOTEC 10MG C/ 30 COMP	740974	UQ Marcas	
132	835	387763	1	03/12/2014	200	G. ENALAPRIL 10MG 30CPR NEO	34370	NEO QUIMICA FARMA	
181	75	209101	1	27/02/2013	4	Enaprotec 20mg 30CPR (Enalapril)	43422		
181	75	209101	1	27/02/2013	4	Enaprotec 5mg 30CPR (Enalapril)	43423		
181	97	281704	1	28/02/2013	1	Renalapril 5mg 30CPR (Enalapril)	21997	Neo Química Hypermarcas	
186	389	224295	1	27/05/2013	2	Enaprotec 20mg 30CPR (Enalapril)	43422		
186	389	224295	1	27/05/2013	2	Enaprotec 5mg 30CPR (Enalapril)	43423		
189	197	240231	1	30/08/2013	2	Renalapril 20mg 30CPR (Enalapril)	8737		
190	119	246872	1	14/10/2013	2	G. Enalapril 20mg 30CPR MDY	44379		
191	51	255737	1	10/12/2013	2	G. Enalapril 20mg 30CPR MDY	44379		
192	141	26672	0	04/11/2013	120	ENALAPRIL 10 MG COMP 3 STRX 10	1075		
Aerodini/ Sulfato de Salbutamol/ Aerolin									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
182 e 180	409	669428	4	25/01/2013	5	Sulf Salbutamol EMS XPE 120ml	185579		Não
185	123	931326	4	19/06/2013	2	Sulf Salbutamol EMS XPE 120ml	185579	EMS	
185	125	931326	4	19/06/2013	4	SULF SALB+GUAFEN EMS SOL 120ML	198804	EMS	
185	217	229713	1	27/06/2013	4	Aerofrin Aerosol 100mcg (salbutamol)	Ilegível		
185	235	113173	1	26/09/2013	1	Aerodini Spray 200 doses - Salbutamol	Ilegível		
132	112	380189	1	10/12/2014	3	G.SULF SALBUTAMOL+GUAF SOL ORAL	10747	Teuto	Sim
132	762	109588	6	04/11/2014	2	AEROLIN SPRAY C/200 DOSES POSC	100867		
132	1319	334004	6	20/01/2015	3	AEROLIN SPRAY C/200 DOSES POSC	100867		
132	1531	23220	6	03/10/2014	2	AEROLIN SPRAY C/200 DOSES POSC	100867		


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sinvastamed									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
132	406	37168	0	10/10/2014	120	SIN/ASTAMED 20 MG COMP REV 1 BL X30	666		Sim
Captopril/ Captomed / Captotec									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
180	405	669428	4	25/01/2013	1,00	Captopril EMS25mg c/30 comp	124756	EMS	
180 e 182	415	19801	0	16/01/2013	1000	Captopril 25mg comp	984		
181	75	209101	1	27/02/2013	2	Captotec 25mg 60CPR(captopril)	43397		
181	75	209101	1	27/02/2013	2	Captotec 50mg 30CPR(captopril)	43399		
181	93	281704	1	28/02/2013	2	Capotrino 50mg 30cpr (captopril)	23540	Neo Química (Hypermarcas)	
183	63	812854	4	16/04/2013	2	Captopril + hidro EMS50/25	148288	EMS	
132	21	39967	1	12/09/2014	200	CAPTOPRIL 25MG 30 CPS/ GEN CAPTOPRIL	P-004368	Prati, Donaduzzi	Sim
132	681	52033	1	05/02/2015	100	CAPTOPRIL 25MG 30 CPS/ GEN CAPTOPRIL	P-004368	Prati, Donaduzzi	Sim
132	835	387763	1	03/12/2014	100	G. CAPTOPRIL 25MG 30CPR	34930	NEO QUIMICA FARMA GE	
132	866	586972	6	14/04/2015	1	CAPTOPRIL 50MG C/60 COMP EMS POS GC	195305	EMS	
132	866	586972	6	14/04/2015	1	CAPTOPRIL 50MG C/60 COMP TEU POS GC	103079	TEUTO	
Atenolol									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
180 e 182	125	357742	5	24/01/2013	10	Atenolol + CLO - GN 50-12,5 30CPREM	llegível		
180 e 182	269	89433	1	25/01/2013	20	G. Atenolol 25mg 30CPR	llegível	Legrand	
180 e 182	315	668602	3	24/01/2013	4	Atenolol + CLORT 50/12,5 CPR 1X30GMD	106043		
180 e 182	325	358043	5	25/01/2013	5	Atenolol + CLO GN 50-12,5 30CPREM	17438		
180 e 182	405	669428	4	25/01/2013	6	Atenolol + CLORT EMS50/12,5 30C	llegível	EMS	Não
180 e 182	413	668974	4	25/01/2013	2	Atenolol EMS25mg c/ 60comp	194340	EMS	
180 e 182	413	668974	4	25/01/2013	6	Atenolol EMS50mg c/ 30comp	151613	EMS	
181	233	375420	5	14/02/2013	2	Atenolol GN 25mg 30CPRME	15119		
183	257	103840	1	30/04/2013	2	G. Atenolol 50mg 30CPR	7894916144216	Legrand	
183	257	103840	1	30/04/2013	3	G. Atenolol + CLORT 50mg/12,5mg 30	llegível	Legrand	
183	401	98976	1	01/04/2013	10	G. Atenolol 25mg 30CPR	7897595602572	Sandoz	
184	13	98497	1	27/03/2013	10	G. Atenolol 25mg 30CPR	7894916144209	Legrand	
184	13	98497	1	27/03/2013	2	G. Atenolol 50mg 30CPR	7894916144216	Legrand	
184	13	98497	1	27/03/2013	1	G. Atenolol + CLORT 50/12,5 CPR 1X30GMD	7894916146050	Legrand	
185	39	849784	3	10/06/2013	3	Atenolol + CLORT 100/25mg CPR 1X30GMD	106044		
185	119	931326	4	19/06/2013	2	Atenolol EMS100mg C/30 Comp	151605	EMS	
185	119	931326	4	19/06/2013	12	Atenolol EMS25mg C/30 Comp	139220	EMS	
185	119	931326	4	19/06/2013	6	Atenolol EMS50mg C/30 Comp	151613	EMS	
186	161	863393	4	15/05/2013	5	Atenolol Med 25mg c/30	122630		
186	395	108467	1	29/05/2013	1	G. Atenolol 50 30 CPR	7894916144216	Legrand	Não
186	401	13583	1	31/05/2013	200	Atenolol 25mg 30cps / Gen Atenolol	P- 004009		Sim
188	153	117646	1	25/07/2013	1	G. Atenolol 50mg 30cpr	7894916144216	Legrand	
188	153	117646	1	25/07/2013	4	G. Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr	7894916144698	Legrand	
189	73	122318	1	21/08/2013	4	G. Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr	7894916144698	Legrand	
190	5	156722	5	14/10/2013	2	Atenolol + CLORT EUR50/12,5MG 30C	100127		
190	57	131251	1	23/12/2013	3	G. Atenolol 50mg 30cpr	7894916144216	Legrand	
190	57	131251	1	23/12/2013	4	G. Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr	7894916144698	Legrand	
190	119	246872	1	14/10/2013	3	G. Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr MDY	44177		
190	123	146786	5	08/10/2013	3	Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr	148338	EMS	Não
190	123	146786	5	08/10/2013	3	G. Atenolol + Clort 50mg/12,5 30cpr GMD	109421		Não
191	51	255737	1	10/12/2013	2	G. ATENOLOL+CLORT100+25MG30 CPRMDY	44175		
192	51	184524	1	25/11/2013	1	ATENOLOL 25MG 30CPR+ GEMS	10248		Não
192	51	184524	1	25/11/2013	11	ATENOLOL 25MG 30CPR+ GEMS	llegível		Não
192	137	19954	1	06/11/2013	100	ATENOLOL 25MG 30CPS/ Gen Atenolol	P- 004009		Sim
132	20	39967	1	12/09/2014	100	ATENOLOL 25MG 30 CPS/ GEN ATENOLOL	P- 004009		Sim
132	23	41030	1	24/09/2014	300	ATENOLOL 25MG 30 CPS/ GEN ATENOLOL	P- 004009		Sim
132	89	417035	1	28/05/2015	6	G. ATENOLOL 50MG 30CPR GMD	36708	Germel	
132	112	380189	1	10/12/2014	4	G. ATENOLOL 50MG COMP C/30	10244	EMS GENERICO	
132	112	380189	1	10/12/2014	4	G. ATENOLOL+CLORTAL 50/12,5MG COMP C/30	10373	EMS GENERICO	
132	118	211297	1	10/12/2014	3	ATENOLOL+CLORTAL 50/12,5MG 30CPR	12136	GERMED	
132	149	199627	1	11/11/2014	12	ATENOLOL 25MG COMP C/30 GEN 12	2576	Sandoz	
132	191	189044	1	18/09/2014	6	ATENORESE 100MG25MG 30CPRATENOLOL	3455		Não
132	198	191396	1	30/09/2014	4	G. ATENOLOL 100MG 30CPRLEGRAND	14422	Legrand	
132	198	191396	1	30/09/2014	3	G. ATENOLOL CLORT 100MG25MG 30CPRLEGR	14468		
132	680	52033	1	05/02/2015	100	ATENOLOL 25MG 30 CPS/ GEN ATENOLOL	P- 004009		Sim
132	731	47143	1	02/12/2014	100	ATENOLOL 25MG 30 CPS/ GEN ATENOLOL	P- 004009		
132	1016	103052	57	19/11/2014	6	ATENOLOL+CLORT 50/12,5 MG 30 CP GEUR	326659		
132	1186	682977	6	14/05/2015	3	ATENOLOL 100MG C/30 COMP GMD POS GC	109397		
132	1186	682977	6	14/05/2015	3	ATENOLOL 50MG C/30 COMP GMD POS GC	195164		
132	1589	103052	57	19/11/2014	6	ATENOLOL+CLORT 50/12,5 MG 30 CP GEUR	326659		
Glibenclamida									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
185	221	229213	1	27/06/2013	4	Glonil 5mg 30CPR (Glibenclamida)	370		
188	153	117646	1	25/07/2013	2	G. Glibenclamida 5mg 30 CPR	7894916141024	Legrand	
192	101	251559	1	13/11/2013	10	Glonil 5mg 30 CPR (Glibenclamida)	370		
192	137	19954	1	06/11/2013	100	Glibenclamida 5mg 30 CPS/ Gen	P-005514	Prati, Donaduzzi	Sim
132	21	39967	1	12/09/2014	200	GLIBENCLAMIDA 5MG 30 CPS/ GEN	P-005514	Prati, Donaduzzi	Sim
Mevilip/ Sinvastatina/ Sinvalip/ Sinvasmax/ Lipistatina									
Peça	Página	Número da nota	Série	Data de emissão	Quantidade	Nomenclatura	Código	Fabricante	Aceita pelo Denasus?
180 e 182	217	91070	1	17/01/2013	100	Mevilip 10mg 30 CP (sinvastatina)	980900		
180 e 182	417	88201	1	17/01/2013	100	Mevilip 40mg 30CPR (sinvastatina)	7898231961250	Laboris Farmacêutica	Sim
186	397	108467	1	29/05/2013	100	Mevilip 20 mg 30 cpr - Sinvastatina	7898331960581	Laboris Farmacêutica	Sim
181	75	209101	1	27/02/2013	8	Sinvastacor 40MG 30CPRSIN/ASTATINA5	43508		
132	131	210563	1	30/12/2014	60	LIPISTATINA 40MG 30CPRSIN/ASTATINA	40034		
132	148	198966	1	04/11/2014	6	SIN/ASTATINA 40MG COMP REV C/30 GEN	2568	Sandoz	
132	193	189044	1	18/09/2014	24	LIPISTATINA 20MG 30CPRSIN/ASTATINA	40033		Não
132	194	189044	1	18/09/2014	50	SIN/ASTACOR 40MG 30CPR	5094		Não
132	199	191396	1	30/09/2014	50	SIN/ASMAX 20MG 30CPRSIN/ASTATINA	39064		
132 316 e 519	144006	1	13/11/2014	30	SIN/ASTATINA 20MG CPR C/30 (SIN/ASMAX)	583634			

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

104. O Ministro Relator Antonio Anastasia, no voto condutor do Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara, que apreciou o recurso de reconsideração, propôs que, por não serem conhecidas as datas exatas do pagamento e da dispensação dos medicamentos identificados pelo MPTCU nas notas fiscais e para que não houvesse prejuízo indevido aos responsáveis, a quantia relativa aos medicamentos fosse abatida da parcela mais antiga do débito, de 1º/10/2014.
105. No presente recurso de revisão, as notas fiscais acatadas foram emitidas em 30/10/2014 (parágrafo 75), 22/10/2013 (parágrafo 80), 2/1/2015 (parágrafo 86) e 2/12/2014 (parágrafo 97).
106. Assim como na proposta de redução do débito realizada pelo MPTCU, neste caso também não se dispõe da data de dispensação dos medicamentos constantes dessas notas fiscais. Todavia, não é possível considerar uma data única para redução das quatro parcelas porque, devido às alterações no quadro societário e na gestão da Drogamed, há diferentes responsáveis pelas parcelas do débito identificado pelo Denasus, conforme itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara, alterado pelo Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara.
107. Desta forma, propõe-se que, o valor relativo a cada nota identificada seja abatido do débito posterior mais próximo à data de emissão da nota, conforme tabela a seguir:

Redução proposta	Data da nota fiscal	Data do débito	Valor original do débito	Item do acórdão condenatório
R\$ 808,80	22/10/2013	12/11/2013	R\$ 17.136,00	9.3
R\$ 318,60	30/10/2014	3/11/2014	R\$ 12.310,53	9.4
R\$ 570,00	2/12/2014	14/1/2015	R\$ 6.355,70	9.4
R\$ 70,20	2/1/2015	14/1/2015	R\$ 6.355,70	9.4

CONCLUSÃO

108. Das análises anteriores, conclui-se pelo provimento parcial do recurso de revisão interposto, considerando que:
- a) os documentos supervenientes apresentados não demonstraram que a Drogaria possuía estoque suficiente para as dispensações por meio do Programa Farmácia Popular do Brasil e que, por conseguinte, não existiria o débito apontado pelo Denasus;
 - b) não ocorreu a absolvição na esfera penal reconhecendo a inexistência do fato ou a negativa de autoria;
 - c) a análise de todas as notas fiscais apresentadas pelos recorrentes, o que foi chamado de ‘aplicação do princípio da verdade material’, permite a proposta de redução do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

109. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992:
- a) conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:
 - a.1) reduzir o débito de 12/11/2013 de R\$ 17.136,00 para R\$ 16.327,20 (redução de R\$ 808,80) constante no item 9.3 do Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara (parágrafos 80 e 107);
 - a.2) reduzir o débito de 3/11/2014 de R\$ 12.310,53 para R\$ 11.991,93 (redução de R\$ 318,60) constante no item 9.4 do Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara (parágrafos 75 e 107);
 - a.3) reduzir o débito de 14/1/2015 de R\$ 6.355,70 para R\$ 5.715,50 (redução de R\$ 640,20) constante no item 9.4 do Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara (parágrafos 86, 97 e 107).
 - b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, ao Fundo Nacional de Saúde, à Procuradoria da República no Estado de Goiás e aos demais interessados.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, acompanhou a proposição da AudRecursos, tendo, para tanto, consignado o seu parecer nos seguintes termos (peça 303):

“Trata-se de recurso de revisão interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro (peça 273) contra o Acórdão 644/2020-TCU-2ª Câmara (peça 59), alterado pelo Acórdão 1.732/2023-TCU-2ª Câmara (peça 200), que julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes multa.

2. A tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em face da Droga Med Pontalina Eireli, e dos recorrentes, em razão das constatações da Auditoria do Sistema

Único de Saúde (AudSUS), realizada com o objetivo de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil.

3. *A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos apresentados e propõe, em uníssono, dar provimento parcial ao recurso (peças 300 a 302), reduzindo-se o valor do débito imputado, posicionamento ao qual manifesto anuência.*
4. *De início, cumpre esclarecer que as irregularidades motivadoras da condenação se referiram à ausência de cupons vinculados e receitas médicas, à não comprovação, por meio de notas fiscais, da totalidade das aquisições de medicamentos e à dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas.*
5. *Com base na documentação contida nos autos, a AudRecursos concluiu pela possibilidade de afastar parte dos débitos relativos à ausência de notas fiscais para fins de demonstração da aquisição de medicamentos. A metodologia estabelecida pela unidade técnica excluiu as notas já avaliadas pelo Denasus e considerou os documentos emitidos entre janeiro de 2013 e março de 2015, período abrangido pela auditoria.*
6. *Assim, a partir dos elementos contidos nas peças 132 e 180 a 192, excluindo-se os ilegíveis, utilizou-se como parâmetros notas fiscais com o mesmo nome de medicamento ou código de produto aceito pelo Denasus, verificando-se, adicionalmente, a validade dos documentos junto à Receita Federal do Brasil (RFB), conforme chaves de acesso neles informadas. A análise excluiu, ainda, as notas relativas ao medicamento Losartana Potássica, já avaliadas pelo ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira na fase de apreciação de mérito (peça 199).*
7. *A tabela na peça 300, p. 19, elenca as notas fiscais relativas aos medicamentos dispensados por meio do programa e as considerações nos itens 72 a 102 apontam as justificativas para acolhimento, ou não, da documentação apresentada anteriormente pelo estabelecimento comercial. Ao fim, a unidade técnica considerou possível excluir débitos nos valores históricos de R\$ 318,60, R\$ 808,80, R\$ 70,20 e R\$ 570,00.*
8. *Quanto ao argumento relativo à repercussão de processo em trâmite na seara penal sobre esta TCE, corroboro o entendimento externado pela AudRecursos sobre a impossibilidade de acolhê-lo, visto que não há elementos indicativos de que houve decisão negando a autoria do fato pelos responsáveis ou sua inexistência.*
9. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de dar provimento parcial ao recurso interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro.”*

É o relatório.

VOTO

Aprecio recurso de revisão interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro, contra o Acórdão 644/2020-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes (peça 59), alterado pelo Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, no âmbito de recurso de reconsideração (peça 200).

2. A decisão recorrida julgou irregulares as contas de Droga Med Pontalina Eireli, Alliny Portilho de Lima Nascimento, Carluzandre Souza Ferro e Cairo Barbosa Guerra, condenando-os ao ressarcimento de valores e à aplicação de multa, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) – “Aqui tem Farmácia Popular”.
3. Esta TCE foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor da Droga Med Pontalina Eireli e dos recorrentes, em razão de constatações do então Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), atual Auditoria-Geral do SUS (AudSUS), por meio do Relatório de Auditoria 16271, realizada com o objetivo de avaliar a execução do programa. Em suma, verificou-se a ausência de cupons vinculados e receitas médicas, além da dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas e da não comprovação, por meio de notas fiscais, da totalidade das aquisições de medicamentos.



4. O recurso foi admitido conforme despacho de peça 277, com fundamento no art. 288 do Regimento Interno do TCU (RITCU), sem efeito suspensivo.
5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs dar provimento parcial ao apelo para reduzir o valor do débito imputado, considerando que foram juntados aos autos documentos que comprovam parcialmente a correta dispensação de parte dos medicamentos, nos valores históricos de R\$ 318,60, R\$ 808,80, R\$ 70,20 e R\$ 570,00. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) acompanha esse entendimento.
6. Estando o processo pautado para apreciação em 1/10/2025, os responsáveis juntaram aos autos documento que noticia fato novo relacionado ao objeto desta TCE, que se trata de homologação pela Justiça Federal de acordo de não persecução penal firmado entre o Ministério Público Federal (MPF) e os recorrentes, no âmbito do Inquérito Civil 1.18.000.000500/2020-11 (peças 304-305).
7. Nesse acordo, relativo apenas a parte criminal dos fatos apurados no referido inquérito, os responsáveis confessaram a prática do crime de estelionato ao auferirem vantagens indevidas por meio de simulação de dispensação de medicamentos no programa Farmácia Popular, em prejuízo do Fundo Nacional de Saúde, no período de 1/1/2012 a 31/5/2015. Como parte do acordo, os responsáveis se comprometeram a ressarcir os cofres do Fundo no valor de R\$ 87.586,43, além de outras condições de natureza penal (peça 305, p. 5). O referido acordo foi homologado pela Justiça Federal de primeira instância em 9/9/2025, conforme decisão constante da peça 305 (p. 39-40).
8. Diante da necessidade de examinar esses documentos, retirei o processo da pauta. No entanto, verifiquei que a referida decisão judicial não repercute neste processo.
9. Assim, acompanho os pareceres precedentes, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer comentários pertinentes sobre o caso.
10. Primeiramente, registro que não se operou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme registrado pela unidade técnica. A contagem do prazo prescricional iniciou em 21/6/2016 com a emissão do relatório de auditoria do Denasus (peça 6). Após essa data, ocorreram as seguintes movimentações processuais: instauração da TCE pelo Fundo Nacional de Saúde, em 20/10/2017 (peça 2, p. 4-5); autuação da TCE no âmbito do TCU, em 15/6/2018 (peça 1); e o acórdão condenatório proferido em 4/2/2020 (peça 59). Assim, não houve o decurso dos prazos necessários para caracterização da prescrição ordinária, tampouco da prescrição intercorrente (arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022).
11. No mérito, os recorrentes sustentaram: (i) a existência de documentos novos, especialmente laudos técnicos periciais produzidos pelo Ministério Público Federal (MPF), no âmbito do inquérito civil acima mencionado, que demonstrariam que os medicamentos dispensados estavam lastreados em aquisições legítimas; (ii) o reconhecimento da ausência de ilicitude no âmbito penal, o que impediria a aplicação de sanções administrativas com base nos mesmos fatos; e (iii) que o TCU deveria analisar todo o arcabouço probatório materializado nas notas fiscais de entrada e na auditoria de estoques, os quais comprovariam a existência de estoque suficiente para a dispensação dos medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular.
12. Quanto ao item “i”, conforme demonstrado pela AudRecursos, os documentos apresentados pelos recorrentes não demonstraram que a drogaria possuía estoque suficiente para as dispensações por meio do Programa Farmácia Popular do Brasil e que não existiria o débito apontado pelo Denasus. Ao contrário, os laudos produzidos no âmbito do Inquérito Civil 1.18.000.000500/2020-11 fundamentaram a conclusão do MPF de que a drogaria “*não logrou demonstrar que possuía quantidade de medicamentos superior à dispensada, conforme*



Relatório de Auditoria n.º 16271 - DENASUS, mesmo tendo sido considerada a intercambialidade, ou seja, a substituição dos medicamentos com código de barras exigidos pelo DENASUS por outro (similar ou genérico)” (peça 260, p. 860-861).

13. Sobre o argumento de absolvição na esfera penal com repercussão na esfera administrativa, a AudRecursos afirmou que não havia comprovação de decisão negando a autoria do fato pelos responsáveis ou sua inexistência, pois o processo não constava como arquivado no Portal da Transparência do Ministério Público Federal. Além disso, as conclusões do inquérito civil público foram no sentido da responsabilização dos recorrentes (peça 260, p. 848-857).
14. Nada obstante, a análise empreendida pela AudRecursos sobre os documentos juntados aos autos (peças 132 e 180 a 192) permitiu a identificação de notas fiscais que comprovam a dispensação de uma parte dos medicamentos, tornando possível a redução dos débitos da seguinte forma:
 - i. débito de 12/11/2013 (subitem 9.3 do Acórdão): de R\$ 17.136,00 para R\$ 16.327,20 (redução de R\$ 808,80);
 - ii. débito de 3/11/2014 (subitem 9.4 do Acórdão): de R\$ 12.310,53 para R\$ 11.991,93 (redução de R\$ 318,60);
 - iii. débito de 14/1/2015 (subitem 9.4 do Acórdão): de R\$ 6.355,70 para R\$ 5.715,50 (redução de R\$ 640,20).
15. Com essas deduções, os débitos imputados solidariamente aos recorrentes pelo Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara) totalizam **R\$ 146.616,34** em valores originais.
16. Observo que o ressarcimento ao erário foi firmado no acordo mencionado anteriormente no valor de apenas R\$ 87.586,43. Além disso, compulsando a documentação, verifiquei que os laudos periciais produzidos no curso do inquérito civil, mencionados novamente pela defesa dos recorrentes em sua última manifestação nos autos, já foram detidamente analisados pelo Ministério Público junto ao TCU por ocasião da análise do segundo recurso de reconsideração¹ interposto pelos responsáveis. Do parecer do MPTCU, destaco o seguinte trecho (peça 267, p. 12):

“No laudo mais recente acostado aos autos, no bojo do segundo recurso de reconsideração (Laudo Técnico 385/2023, de 27/4/2023, peça 260, pp. 888/92), o valor original do débito corresponde, no essencial, ao apontado no Relatório de Auditoria Denasus 16.271/2016 (peças 6, 8 e 9).”

17. Além disso, cabe recordar que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que decisões na esfera penal apenas repercutem na instância administrativa se a manifestação judicial for no sentido de inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria (Acórdãos 2.850/2019-1ª Câmara, relator: Ministro Vital do Rêgo; 5.701/2013-2ª Câmara, relator: Ministro Raimundo Carreiro; 1.715/2015-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler; e 4.402/2024-1ª Câmara, relator: Ministro Jhonatan de Jesus).
18. Menciono ainda o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada (Acórdão 6.378/2023-1ª Câmara, da minha relatoria), que se aplica integralmente ao caso em análise:

“A existência de acordo de não persecução penal e cível, firmado com o Ministério Público Federal e homologado pelo Poder Judiciário, por meio do qual o responsável se compromete a reparar integralmente

¹ Tal recurso não foi conhecido em virtude de preclusão consumativa, conforme art. 278, § 3º, do RITCU (peça 268).



o dano ao erário, não afasta a jurisdição do TCU, diante do princípio da independência de instâncias. Eventual ressarcimento do débito no âmbito do acordo pode ser aferido na fase de cobrança executiva do título condenatório do Tribunal.”

19. Por fim, ressalto que a apuração de valores a serem ressarcidos ao erário, em virtude do cometimento de irregularidades que ocasionaram dano aos cofres públicos, constitui o cerne da competência deste Tribunal prevista no art. 71, II, da CF/88. Tal atribuição não poderia ser suprimida por um acordo judicial que tem por foco o endereçamento de ilícitos penais. Como já mencionado, essa esfera só afeta o deslinde de um processo de contas nos casos excepcionais de negativa de autoria ou inexistência material do fato.
20. Diante disso, conheço do recurso de revisão e, no mérito, dou-lhe provimento parcial apenas para reduzir o valor do débito imputado pelo Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara).

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 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2513/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.014/2018-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Alliny Portilho de Lima Nascimento (003.042.941-28); Carluzandre Souza Ferro (566.549.441-00)
4. Unidade: Fundo Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Carlos Alberto Silva Severino (32.495/OAB-DF), representando Droga Med Pontalina Ltda.-ME; e Alessandro de Lima Lago (19226/OAB-GO), representando Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de revisão interposto por Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro contra o Acórdão 644/2020-2ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares suas contas, condenando-os ao ressarcimento de valores e à aplicação de multa, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) – “Aqui tem Farmácia Popular”;

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

9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

9.1.1. reduzir de R\$ 17.136,00 para R\$ 16.327,20 a parcela de débito referente a 12/11/2013, que consta do subitem 9.3 do Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo subitem 9.2 do Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara), que passa a ostentar a seguinte redação:



9.3. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli e Cairo Barbosa Guerra ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
01/07/2013	1.455,00
02/07/2013	7.093,78
25/07/2013	3.666,00
25/07/2013	1.250,20
30/08/2013	3.980,00
30/08/2013	2.660,80
01/10/2013	3.102,90
02/10/2013	2.207,60
12/11/2013	16.327,20
12/11/2013	5.783,02
06/12/2013	7.947,01
06/12/2013	24.447,13
30/12/2013	9.502,63
30/12/2013	19.122,72
07/02/2014	18.569,28
28/02/2014	5.825,30
28/02/2014	11.192,22
28/02/2014	8.911,01
16/04/2014	11.049,64
16/04/2014	3.320,47
12/05/2014	13.436,96
12/05/2014	4.052,45
30/05/2014	3.213,39
30/05/2014	10.344,70
07/07/2014	10.603,73
07/07/2014	2.944,89
31/07/2014	478,26
01/08/2014	109,35
01/09/2014	13.393,47
09/09/2014	5.812,56
30/08/2013	19,20
01/10/2013	9,60
12/11/2013	52,80
12/11/2013	6,21
06/12/2013	49,20
06/12/2013	12,15
30/12/2013	40,80
30/12/2013	6,21
07/02/2014	73,20
28/02/2014	6,21
28/02/2014	95,40
16/04/2014	4,80
12/05/2014	4,80
12/05/2014	24,57
30/05/2014	44,40
01/09/2014	2,40
12/11/2013	31,20
12/11/2013	10,18
06/12/2013	16,39

06/12/2013	4,80
28/02/2014	6,21
28/02/2014	92,40
16/04/2014	30,78
16/04/2014	28,80
12/05/2014	6,21
12/05/2014	9,60
30/05/2014	24,57
30/05/2014	7,20
07/07/2014	4,80
07/07/2014	12,28
01/09/2014	4,80
09/09/2014	12,15
02/07/2013	18,60
25/07/2013	12,42
25/07/2013	30,0
01/10/2013	30,0
12/11/2013	23,10
06/12/2013	28,80
30/12/2013	62,32
07/02/2014	48,00
28/02/2014	12,42
28/02/2014	45,60
16/04/2014	24,84
16/04/2014	24,00
12/05/2014	12,42
12/05/2014	2,40
30/05/2014	79,20
30/05/2014	60,48
07/07/2014	68,40
07/07/2014	48,06
01/09/2014	64,80
09/09/2014	51,12

9.1.2. reduzir de R\$ 12.310,53 para R\$ 11.991,93 a parcela de débito referente a 3/11/2014 e de R\$ 6.355,70 para R\$ 5.715,50 a parcela de débito relativa a 14/1/2015, que constam do subitem 9.4 do Acórdão 644/2020-2ª Câmara (alterado pelo subitem 9.3 do Acórdão 1.732/2023-2ª Câmara), que passa a ostentar a seguinte redação:

9.4. condenar, solidariamente, Droga Med Pontalina Eireli, Alliny Portilho de Lima Nascimento e Carluzandre Souza Ferro ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
01/10/2014	8.831,73
02/10/2014	4.934,44
03/11/2014	11.991,93
03/11/2014	4.874,72
28/11/2014	5.714,94
28/11/2014	15.080,56
14/01/2015	5.715,50
14/01/2015	19.367,00
09/02/2015	6.835,01
09/02/2015	21.009,75



04/03/2015	5.204,06
05/03/2015	17.014,05
02/04/2015	24,56
02/04/2015	14.030,70
05/05/2015	4.173,85
05/05/2015	49,12
01/10/2014	24,00
02/10/2014	6,21
03/11/2014	18,00
28/11/2014	12,28
28/11/2014	98,26
14/01/2015	22,33
14/01/2015	57,90
05/03/2015	4,80
02/04/2015	9,60
02/04/2015	12,28
05/05/2015	64,00
01/10/2014	4,80
28/11/2014	50,80
28/11/2014	162,58
14/01/2015	93,60
14/01/2015	56,72
09/02/2015	18,46
09/02/2015	40,50
04/03/2015	2,070
05/03/2015	27,60
02/04/2015	50,55
02/04/2015	109,04
01/10/2014	61,20
02/10/2014	25,56
03/11/2014	25,56
03/11/2014	120,00
28/11/2014	25,56
28/11/2014	64,20
14/01/2015	19,20
09/02/2015	22,80
04/03/2015	132,57
05/03/2015	68,40
02/04/2015	49,20
02/04/2015	120,15
05/05/2015	58,80
05/05/2015	24,84

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes, aos demais responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-43/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.997/2018-2

Natureza: Embargos de Declaração (em Representação)

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Embargantes: Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. PETROBRAS. PROJETO SONDAS. CONTRATAÇÃO DE 28 UNIDADES DE PERFURAÇÃO COM O GRUPO SETE BRASIL. RISCOS EXCESSIVOS ASSUMIDOS. DECISÕES TEMERÁRIAS DA DIRETORIA EXECUTIVA. MULTAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO AOS PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO DOS DOIS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NO PRIMEIRO: PONDERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES, ACOLHIMENTO PARCIAL E INSUBSISTÊNCIA DA MULTA APLICADA. NO SEGUNDO: AUSÊNCIA DE OMISSÕES OU CONTRADIÇÕES E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Guilherme de Oliveira Estrella (peça 547) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (peça 556) ao Acórdão 1.068/2025-Plenário, que apreciou pedidos de reexame dos embargantes e de outros responsáveis, neste processo de representação instaurada para apuração de irregularidades no Projeto Sondas, conduzido pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), e nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV).

2. **Guilherme de Oliveira Estrella** alega omissão e contradição quanto à definição do marco inicial da prescrição da pretensão punitiva. Sustenta que a decisão embargada deixou de considerar a incidência do art. 4º, § 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que dispõe que, nos casos de irregularidade permanente ou continuada, o prazo prescricional se inicia quando cessar a conduta.

3. O recorrente afirma que a própria unidade técnica (SeinfraPetróleo, peça 288) reconheceu que sua eventual conduta irregular teria natureza de ato omissivo continuado, encerrado em 9/2/2012, data da reunião da Diretoria Executiva da Petrobras. Defende que essa foi a última oportunidade em que poderia ter levado a questão ao colegiado, cessando, assim, sua responsabilidade.
4. Destaca que sua primeira notificação pelo TCU ocorreu em 28/2/2020, por meio do Ofício 0015/2020, ou seja, oito anos após o marco final da omissão. Dessa forma, entende configurada a prescrição da pretensão punitiva, à luz da norma invocada.
5. Alega, ainda, que a decisão embargada incorreu em contradição ao adotar como termo inicial o Relatório da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (CIA), de 15/4/2016, nos termos do inciso IV do art. 4º da Resolução 344/2022. Ressalta que esse dispositivo seria aplicável apenas a casos em que a irregularidade é identificada em fiscalização de órgão da própria Administração, e não em hipóteses de omissão continuada, como no caso concreto.
6. O embargante argumenta que há necessidade de *distinguishing* em relação à jurisprudência do TCU, exemplificada no Acórdão 2.506/2023-Plenário, pois, no seu caso, a unidade técnica reconheceu expressamente que a irregularidade teria cessado em 9/2/2012, devendo esse ser o marco inicial da prescrição.
7. Ademais, lembra que deixou o cargo de Diretor de Exploração e Produção em 13/2/2012, uma semana após a referida reunião da Diretoria Executiva, não tendo mais qualquer ingerência sobre a execução contratual posterior, o que reforçaria o argumento de que a contagem da prescrição não poderia se dar em momento posterior.
8. Ao final, o embargante requer o provimento dos aclaratórios, com efeitos infringentes, a fim de que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em seu desfavor, extinguindo-se a multa aplicada pelo acórdão embargado.
9. **José Sergio Gabrielli de Azevedo**, por sua vez, sustenta, preliminarmente, que o acórdão incorreu em omissão quanto à individualização da conduta. Argumenta que a decisão tratou de maneira uniforme todos os integrantes da Diretoria Executiva da estatal, sem distinguir suas atribuições específicas enquanto Presidente da companhia. Defende que a responsabilização de gestores em órgãos colegiados deve observar a efetiva participação individual de cada agente no processo decisório, não bastando a presença em reuniões ou a condição de integrante do colegiado. Nesse ponto, argui violação ao princípio da pessoalidade da sanção, previsto no art. 22, § 2º, da Lindb.
10. O recorrente aponta também contradição na aplicação do art. 153 da Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.), que estabelece o dever de diligência dos administradores. Segundo o embargante, o voto vencedor aplicou tal dispositivo como se o contexto fosse o de gestão ordinária em ambiente íntegro, ignorando que as decisões foram tomadas em cenário posteriormente revelado como marcado por corrupção sistêmica em determinadas diretorias da estatal. Argumenta que a aplicação automática desse *standard*, desconsiderando a precariedade das informações disponíveis e o ambiente de desvio institucional, conduz a responsabilização indevida.
11. Em terceiro, alega omissão quanto à influência das políticas governamentais de incentivo à indústria naval e de conteúdo local. Ressalta que a estratégia de contratação de sondas no Brasil não decorreu apenas de decisões empresariais, mas

foi condicionada por normas e políticas públicas de caráter obrigatório, como a Resolução CNPE 08/2003, a Lei 12.351/2010, o Decreto 4.925/2003 e a Cartilha de Conteúdo Local de 2004. A seu ver, tais instrumentos jurídicos impuseram limites e diretrizes à Petrobras, cuja observância deveria ter sido considerada pela Corte à luz do art. 22 da Lindb.

12. O embargante também invoca omissão quanto à análise do nexo causal entre as deliberações da Diretoria Executiva e o prejuízo apurado. Destaca que parecer técnico elaborado no âmbito da AudRecursos concluiu pela ausência de nexo de causalidade entre a conduta dos membros da Diretoria Executiva e a inviabilização do financiamento da Sete Brasil, atribuindo a ruptura da cadeia causal a fatores supervenientes, em especial a divulgação de colaborações premiadas no âmbito da Operação Lava Jato a partir de 2014.
13. Por fim, sustenta omissão quanto aos obstáculos e dificuldades enfrentados pela gestão à época. Argumenta que a conjuntura político-econômica, marcada por pressões governamentais e limitações normativas, impunha restrições objetivas às alternativas disponíveis, circunstâncias que, nos termos do art. 22 da Lindb, deveriam ter sido levadas em conta na avaliação da conduta dos administradores.
14. Ao final, requer o conhecimento e provimento dos aclaratórios, com efeitos infringentes, para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas e revista a decisão que lhe aplicou multa.

É o relatório.

VOTO

Examino os embargos de declaração opostos por Guilherme de Oliveira Estrella (peça 547) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (peça 556) ao Acórdão 1.068/2025-Plenário, que apreciou pedidos de reexame dos embargantes e de outros responsáveis no âmbito desta representação, instaurada para apurar irregularidades no **Projeto Sondas**, conduzido pela **Petrobras**, bem como nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV).

2. O feito tem origem no Acórdão 2.724/2017-Plenário, que determinou o aprofundamento das apurações sobre falhas graves na modelagem financeira, na condução das licitações e na execução dos contratos firmados pela Petrobras com a Sete Brasil.
3. As investigações apontaram que, entre 2010 e 2012, a Petrobras concentrou na Sete Brasil a totalidade da contratação das 28 sondas previstas para atender às demandas do pré-sal. Essa alteração de diretriz – distinta da orientação inicial de diversificar fornecedores – foi aprovada pela Diretoria Executiva sem análises técnicas suficientes e sem mecanismos adequados de mitigação de riscos. A empresa escolhida era recém-criada, sem experiência comprovada e fortemente dependente de financiamento de terceiros, circunstâncias que expuseram a estatal a riscos financeiros e operacionais elevados.
4. Documentos internos registraram alertas sobre a concentração contratual, a ausência de concorrência e a fragilidade estrutural da Sete Brasil. Ainda assim, em fevereiro de 2012, a Diretoria Executiva aprovou a contratação de 26 sondas (que se somavam a outras anteriormente autorizadas) ampliando, de forma

desproporcional, a exposição da Petrobras. Os aportes da Petrobras no projeto, inicialmente estimados em US\$ 54 milhões, alcançaram US\$ 444 milhões.

5. O Tribunal concluiu, assim, que a decisão de centralizar as contratações na Sete Brasil configurou conduta imprudente e temerária da alta administração da empresa, em desacordo com os deveres de diligência e prudência que regem a gestão pública e empresarial. Os prejuízos decorrentes do insucesso do Projeto Sondas foram estimados em R\$ 987 milhões, abrangendo aportes diretos, investimentos de subsidiárias e contribuições ao fundo de investimentos FIP Sondas.
6. Este cenário foi inicialmente apreciado por meio do Acórdão 820/2023-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). Na ocasião, o Tribunal julgou parcialmente procedente a representação e, acolhendo em grande parte as conclusões da unidade técnica, aplicou multas a ex-dirigentes da estatal, com fundamento no art. 58 da Lei 8.443/1992.
7. Já no Acórdão 1.068/2025-Plenário, da minha relatoria, o Tribunal de Contas da União examinou os pedidos de reexame interpostos por ex-dirigentes da Petrobras contra a decisão que reconheceu irregularidades na condução do Projeto Sondas.
8. Não obstante, a Corte manteve as sanções aplicadas, rejeitando as teses de prescrição, de ausência de dolo e de responsabilidade mitigada pelo contexto governamental. Na decisão, reiterou-se o entendimento de que os ex-dirigentes da Petrobras agiram de forma imprudente ao aprovar a concentração das 28 sondas na Sete Brasil, contribuindo para a inviabilidade do projeto e para os prejuízos subsequentes à estatal.
9. Nesta etapa, **Guilherme de Oliveira Estrella** (então Diretor de Exploração e Produção da Petrobras) opõe embargos de declaração, alegando omissão e contradição quanto ao marco inicial da prescrição da pretensão punitiva. Sustenta que sua conduta teria natureza de ato omissivo continuado, encerrado em 9/2/2012 (data de sua última participação em reunião da Diretoria Executiva), e que sua primeira notificação pelo TCU ocorreu apenas em 28/2/2020, ultrapassando o prazo previsto no art. 4º, § 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022.
10. Argumenta, ainda, que a decisão embargada incorreu em contradição ao adotar como termo inicial o Relatório da Comissão Interna de Apuração (CIA), de 2016, entendimento que não se aplicaria ao seu caso. Requer, assim, o provimento dos aclaratórios, com efeitos infringentes, para reconhecer a prescrição e afastar a multa que lhe foi imposta.
11. Por sua vez, **José Sérgio Gabrielli de Azevedo** (então Presidente da Petrobras) alega omissão quanto à individualização de sua conduta, afirmando que a decisão teria tratado todos os diretores de forma genérica, em afronta ao art. 22, § 2º, da Lindb. Aponta contradição na aplicação do dever de diligência previsto no art. 153 da Lei das S.A., pois teria sido adotado padrão de gestão ordinária sem considerar o contexto de corrupção sistêmica revelado pela Operação Lava Jato.
12. Defende, ainda, omissão na análise da influência de políticas governamentais (conteúdo local e incentivo à indústria naval) que teriam condicionado as decisões da companhia. Argumenta não ter sido devidamente avaliado o nexo causal entre as deliberações da Diretoria Executiva e o dano, uma vez que o parecer técnico da AudRecursos teria atribuído a inviabilização do financiamento da Sete Brasil a fatores supervenientes e que não se consideraram os obstáculos e dificuldades reais

enfrentados pela gestão. Requer, por fim, o provimento dos aclaratórios, com efeitos infringentes, para afastar a sanção que lhe foi imposta.

II

13. Início o exame pelo recurso de **Guilherme de Oliveira Estrella**. É de se notar que o embargante, em verdade, não aponta omissões ou contradições no julgado desta Corte, mas questiona, em essência, o parâmetro adotado para a definição do marco inicial da prescrição da pretensão punitiva.
14. Recordo que as omissões, contradições e obscuridades passíveis de correção em embargos de declaração são aquelas que prejudicam a perfeita compreensão do julgado, e não aquelas que o embargante invoca como via para impugnar os fundamentos da decisão atacada (cf. STJ, EDcl no REsp 351.490, DJ 23/9/2002).
15. Apesar disso, para que não remanesçam dúvidas, registro que a decisão ora atacada tratou adequadamente do tema prescrição (item III.1 do Voto). Consignou-se que, em representação originada de fiscalização, como no presente caso, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data de produção do respectivo relatório de fiscalização, por se tratar da data do conhecimento das irregularidades:

“Em representação originada de fiscalização realizada pela CGU, o termo inicial para contagem do prazo prescricional deve ser a data em que foi produzido o relatório de fiscalização pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022), e não a data de recebimento da representação pelo TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022).” (Acórdão 2.506/2023-Plenário, Ministro Antônio Anastasia).

16. Dessa forma, nos termos do art. 4º, IV, da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial da prescrição, neste processo, é a data de elaboração do relatório da Comissão Interna de Apuração das irregularidades no Projeto Sondas pela Petrobras: 15/4/2016 (peças 5-9).
17. O embargante sustenta que sua conduta teria natureza de omissão permanente ou continuada e, portanto, a data de início do prazo prescricional deveria ser 9/2/2012, data da última reunião da Diretoria Executiva da Petrobras de que participou, com amparo art. 4º, V, da mesma Resolução.
18. Ainda que se adotasse a tese sugerida no recurso, com o marco inicial da prescrição em 9/2/2012 e, por conseguinte, sendo o relatório final da comissão apuratória da Petrobras o primeiro marco interruptivo, a pretensão punitiva do TCU permaneceria válida. Isso porque, posteriormente, não transcorreu lapso superior a três ou cinco anos sem atos de movimentação processual ou de apuração, conforme apontado no voto da decisão embargada (peça 536, pp. 9-10).
19. Além disso, a jurisprudência desta Corte tem considerado irregularidade permanente ou continuada (art. 4º, V, da Resolução-TCU 344/2022), em regra, hipóteses de pagamentos ou recebimentos mensais indevidos (Acórdão 2.245/2025-1ª Câmara, relator: Ministro Jhonatan de Jesus). Por outro lado, o termo inicial da prescrição deve, como regra, corresponder à data do conhecimento da irregularidade pela Administração ou pelos órgãos controle, nos termos do art. 4º, IV, da Resolução-TCU 344/2022 (Acórdãos 1.360/2025-Plenário, 983/2024-Plenário e 534/2023-Plenário).
20. Superado o tema da prescrição, avalio os memoriais apresentados em meu Gabinete pela defesa de Guilherme Estrella. No documento, sustenta-se ser ele servidor de carreira da Petrobras, com postura proba, técnica e ética ao longo de sua atuação.

Afirma-se, ademais, inexistirem apontamentos, no âmbito da Operação Lava Jato, acerca de ilícitos praticados por ele. Acrescenta-se que é reconhecido por sua contribuição técnica à exploração de petróleo nas camadas do pré-sal, tendo colaborado para o aumento da produção nacional.

21. Esses argumentos reforçam aqueles já apresentados em sede de razões de justificativa, à peça 116. Lá, o embargante informa se um dos principais responsáveis técnicos pela descoberta das reservas do pré-sal brasileiro. Ainda, que ingressou na empresa em 1965 e construiu uma carreira de quase cinco décadas, tendo chefiado o Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes) e dirigido a área de Exploração e Produção entre 2003 e 2012. Informa ter recebido honrarias acadêmicas e profissionais, incluindo o Prêmio *Dewhurst* do Conselho Mundial do Petróleo e títulos de Doutor *Honoris Causa*.
22. Em atenção aos princípios da ampla defesa e da verdade material, que norteiam os processos no TCU, tais alegações me fizeram reexaminar as condutas atribuídas ao embargante, assim como suas defesas apresentadas ao longo dos autos.
23. Nesse sentido, rememoro que a irregularidade imputada ao responsável, assim como aos demais diretores da Petrobras à época dos fatos, foi a contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil: recém-criado e dependente financeiramente de capital de terceiros; assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previsíveis, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51). Assim, suas condutas foram reputadas como negligentes, violando o dever de diligência previsto no artigo 153 da Lei 6.404/1976.
24. Ocorre que, dentre os fatos narrados no processo, noticia-se que houve **iniciativas da Diretoria de Exploração e Produção (E&P)**, da qual Guilherme Estrella estava à frente, no sentido de **viabilizar outras formas de contratação das sondas**, com outros agentes. Essas iniciativas, contudo, foram frustradas por atos da Gerência de Engenharia, pertencente à Diretoria de Serviços, comandada por Renato de Souza Duque.
25. Em outubro de 2007, a Diretoria Executiva (DE) da Petrobras aprovou o início do processo de contratação de unidades de perfuração. Em maio de 2008, a companhia divulgou ao mercado a intenção de contratar 40 navios-sonda, com prioridade para atender à demanda do pré-sal nos dez anos seguintes (peça 5, p. 18; peça 49, p. 2-3).
26. Em julho de 2008, foi instituído grupo de trabalho que recomendou a adoção simultânea de dois processos de contratação: (i) o modelo usual da área de E&P, para afretamento de unidades a serem construídas no Brasil, ficando a cargo da contratada a responsabilidade pela construção; e (ii) um processo de construção no país apoiado em estruturação financeira específica, com contratação de assessor financeiro, hipótese em que a Petrobras, por meio da Gerência de Engenharia, assumiria maior responsabilidade pelos contratos de construção (DIP ENGENHARIA/IEEPT/EEPTM 17/2009, peça 6, p. 11; peça 54, p. 18-108).
27. Com base nessas proposições, a DE autorizou a execução de dois modelos: um de construção de até nove unidades, mediante licitação conduzida pela Engenharia; e outro de afretamento, em lotes de uma a quatro unidades, a ser conduzido pela Diretoria de Exploração e Produção (peça 5, p. 19; Ata DE 4.774, item 34, Pauta 941, peça 51, p. 2-11).

28. O Relatório da Comissão Interna de Apuração (CIA) da Petrobras registrou, contudo, que houve alteração da estratégia no certame das sete sondas conduzido pela Engenharia, com impacto direto no processo da Diretoria de E&P, que tramitava em paralelo (peça 9, p. 4).
29. Segundo a CIA, a pedido do Diretor de Serviços, foram promovidas modificações que tornaram o processo da Engenharia mais atrativo aos estaleiros, prejudicando a competição no procedimento de afretamento conduzido pela E&P e culminando no seu cancelamento. Nesse contexto, circularam ao mercado comunicações ampliando o escopo da licitação da Engenharia para até quatro lotes de sete sondas (Ata DE 4.843, item 31, Pauta 1.253, peça 51, p. 34-39).
30. O efeito concorrencial negativo, conforme a Comissão relata, decorreu da expectativa dos estaleiros de contratar diretamente com a Petrobras por meio dos contratos de construção (EPC) no processo da Engenharia, o que restringiu a oferta e encareceu as propostas no certame de afretamento da Diretoria de E&P.
31. Em outras palavras, para os estaleiros, seria mais vantajoso celebrar contratos de construção diretamente com a Petrobras do que negociar com operadores privados no procedimento conduzido pela E&P.
32. A Comissão Investigativa afirma, inclusive, que a alteração da estratégia originalmente aprovada teve o intuito de prejudicar o processo licitatório do E&P (peça 7, p. 1). Corroborando esse quadro, a comissão de licitação do E&P registrou que os valores ofertados foram impactados pelo desinteresse dos estaleiros em assumir compromissos com as proponentes, diante da possibilidade de contratação, pela Petrobras, de até quatro lotes de sete unidades de sondas, no processo de construção conduzido pela Gerência de Engenharia (peça 7, p. 22).
33. A alteração indevida da estratégia originalmente aprovada teve papel determinante na posterior concentração de toda a demanda de sondas no Grupo Sete Brasil. O cancelamento do certame de afretamento conduzido pela Diretoria de E&P, que visava diversificar fornecedores e promover competição entre operadores privados, resultou diretamente dessa interferência.
34. Assim, o Diretor de Exploração e Produção teve contribuição menor para os atos que culminarem na fatídica e malsucedida concentração de todos os contratos com o grupo Sete Brasil.
35. Em atenção aos art. 22, § 2º da Lindb, essas circunstâncias devem ser ponderadas como atenuantes na conduta do ora embargante. Some-se, ainda, a ausência de antecedentes. Não se tem notícia de denúncia formal feita pelo Ministério Público Federal ou outra instância contra Guilherme Estrella no escopo da Operação Lava Jato, que permeou o período em que ele esteve à frente da Diretoria de E&P. Além disso, não há outra condenação do responsável neste Tribunal.
36. Por todo o exposto, cabe **acolher parcialmente** seus embargos de declaração, dando-lhes efeitos infringentes, para conferir provimento parcial a seu pedido de reexame e tornar insubsistente a multa lhe aplicada por meio do Acórdão 820/2023-Plenário.

III

37. Passo ao exame do recurso de **José Sérgio Gabrielli de Azevedo**, então Presidente da Petrobras, que sustenta, primeiramente, omissão quanto à individualização de sua conduta, ao argumento de que a decisão teria tratado de forma genérica todos

os integrantes da Diretoria Executiva, em afronta ao art. 22, § 2º, da Lindb.

38. A alegação não procede. O acórdão impugnado (1.068/2025-Plenário), o acórdão condenatório (820/2023-Plenário) e as instruções das unidades técnicas identificaram, por diversas vezes, de forma nominal os agentes, delimitando o período e os atos decisórios, e o nexo entre a participação e os resultados apurados.
39. Por exemplo, o chamamento de audiência detalhou, para cada responsável, a conduta atribuída e os atos concretos que a materializam, incluindo o recorrente (peça 231, p. 51):

“Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72, à época Presidente da Petrobras, Almir Guilherme Barbassa, CPF 012.113.586-15, Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00, Jorge Luiz Zelada, CPF 447.164.787-34, Maria das Graças Silva Foster, CPF 694.772.727-87, Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.879-15, Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49, à época Diretores da Petrobras;

Conduta: Autorizar que toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas fosse contratada com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária, apesar de alertas e recomendações contidos em documentos de suporte à decisão, tais como, a título de exemplo, o DIP ENGENHARIA 505/2009, o Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008, o DIP FINANÇAS 68/2010, o DIP FINANÇAS 148/2010 e o DIP FINANÇAS 345/2010. Os riscos assumidos materializaram-se com a necessidade de aportes de capital em proporção/valor maior do que previsto inicialmente e com a não obtenção do financiamento esperado, tornando o Projeto Sondas inviável financeiramente. Os atos concretos que caracterizam o ilícito são, entre outros atos decisórios de execução do Projeto Sondas, a Ata DE 4.798, item 32, Pauta 233, de 5/3/2010, que autorizou a Petrobras a participar societariamente na estrutura financeira, a Ata DE 4.860, item 2, Pauta 72, de 10/2/2011, que aprovou a contratação da construção de sete unidades, e a Ata DE 4.923, item 2, Pauta 172, de 9/2/2012, que autorizou a contratação de mais 26 sondas, sendo 21 com a Sete Brasil. Ao atuar desta forma, os responsáveis violaram o dever de diligência previsto no artigo 153 da Lei 6.404/1976 e incorreram na prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei 8.443/1992.”

40. De igual modo, não há omissão quanto ao exame das defesas. As justificativas apresentadas na fase de mérito e as razões recursais do ora embargante foram enfrentadas de modo expresse nos votos condutores dos Acórdãos 820/2023-Plenário e 1.068/2025-Plenário, com base, inclusive, nas instruções técnicas adotadas como razões de decidir, notadamente as constantes das peças 55, 231, 288 e 532.
41. O recorrente aponta, em seguida, contradição na aplicação do art. 153 da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), que consagra o dever de diligência dos administradores. Sustenta que o voto vencedor teria aplicado esse dispositivo como se o caso versasse sobre gestão ordinária, em ambiente íntegro, desconsiderando que as deliberações foram tomadas em contexto posteriormente revelado como marcado por corrupção sistêmica em determinadas diretorias da estatal.
42. A alegada contradição não se verifica, pois o voto condutor enfrentou expressamente a matéria, nos seguintes termos:

“109. No julgamento do TC 009.160/2017-5 – referente a tomada de contas especial, instaurada para apurar indícios de irregularidades no Contrato 0858.0056936.10.2, firmado pela Petrobras para execução de serviços na Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC) do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) –, o Ministro Bruno Dantas inaugurou tese sobre a responsabilização de administradores, com fundamento na Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

110. Segundo entendimento de Sua Excelência, ‘a responsabilização em débito com base na Lei Geral das S.A. é aplicável para um ambiente de atos de gestão ordinários, praticados em um contexto saudável, íntegro, situação em que é possível afirmar que há um fluxo confiável de informações para subsidiar a tomada de decisões da alta administração’.

111. No caso em análise, não se está diante de imputação de débito decorrente de prejuízo material mensurável ou apurado nos moldes exigidos para instauração de tomada de contas especial. Tampouco há, nos autos, comprovação de que atos fraudulentos ou de corrupção tenham, comprovadamente, comprometido o processo de planejamento e de decisão que culminou na contratação das 28 sondas exclusivamente com o Grupo Sete Brasil, por meio da Ata DE 4.923. Portanto, não vislumbro a pertinência da aplicação da tese ao presente caso.”

43. Em terceiro lugar, alega omissão quanto à influência de políticas governamentais de fomento à indústria naval e de conteúdo local. Sustenta que a estratégia de contratação de sondas teria sido condicionada por normas e políticas públicas de caráter cogente, como a Resolução CNPE 8/2003, a Lei 12.351/2010, o Decreto 4.925/2003 e a Cartilha de Conteúdo Local de 2004.

44. Embora o tema já tenha sido enfrentado no voto condutor da decisão embargada (à peça 536, p. 22) e no parecer do titular da AudRecursos (à peça 523, p. 3), transcrevo excerto do voto que amparou o Acórdão 820/2023-Plenário, por tratar a matéria de forma mais abrangente e detalhada:

“A segunda, a de que a Petrobras estaria a seguir política pública do Governo Federal, que pretendia estimular a construção em estaleiros no Brasil e a geração de empregos, o que condicionava a atuação dos gestores que se encontravam obrigados a arcar com os riscos necessários para a persecução dos fins buscados pelo próprio Governo.

Verifico, porém, que não há elementos que evidenciem que tenha havido, de fato, a instituição de política nesse sentido. Não há, nestes autos, decreto ou ato normativo que tenha de fato instituído essa política. Não existe programa, ações, planejamento ou metas a serem alcançadas, muito menos estudos que pudessem ter embasado decisão nesse sentido.

Há, isto sim, a percepção de que a Petrobras estaria a seguir ideia concebida no Governo Federal de fortalecer a indústria naval e gerar empregos no Brasil, sem que tenha havido, de fato, mecanismos institucionais de criação e de implementação de políticas públicas.

Houvesse a instituição de política pública com a finalidade alegada, o Governo Federal haveria ter estabelecido mecanismos que viabilizassem sua implementação, a exemplo da criação de fundos, linhas de financiamento, concessão de garantias e até instituição de incentivos fiscais.

Ocorre que este Tribunal não apontou como irregular o fato de a Petrobras ter aceitado suposto comando do Governo Federal para promover a construção das sondas no Brasil. O que se configurou como irregular foi o fato de a contratação não ter sido realizada de acordo com as melhores práticas administrativas e com a própria estratégia de contratação definida inicialmente, o que resultou na assunção de riscos excessivos e desnecessários.

Caso a Petrobras tivesse atuado para contratar as 28 sondas com grupos econômicos distintos, seguindo a estratégia definida internamente, e implementado os mecanismos de mitigação de riscos necessários, a eventual inviabilidade financeira de uma empresa não afetaria o projeto como um todo, pois os riscos teriam sido diluídos em empresas diferentes.

Não verifico a existência de ‘obstáculos e dificuldades reais’ que tenham impedido ou condicionado a atuação dos gestores, que poderiam ter implementado de forma adequada os mecanismos de mitigação de risco. Ao contrário, erraram gravemente os diretores ao concentrar todo o risco em apenas uma empresa, recém-criada, sem prévia experiência.”

45. Por fim, José Sérgio Gabrielli sustenta omissão quanto à análise do nexo causal entre as deliberações da Diretoria Executiva (DE) e o resultado danoso do Projeto



Sondas. Afirma que parecer técnico elaborado no âmbito da AudRecursos teria concluído pela inexistência de nexo entre a conduta dos membros da DE e a inviabilização do financiamento da Sete Brasil, atribuindo a ruptura da cadeia causal a fatos supervenientes, como as colaborações premiadas no âmbito da Operação Lava Jato.

46. A irresignação, contudo, é incabível. O nexo causal entre diversas deliberações da DE – que aprovaram a arquitetura do projeto, a concentração da demanda e a assunção de riscos – e o insucesso do Projeto Sondas foi examinado de forma ampla nas instruções e no voto ora embargado, com suporte, entre outros, nos DIPs e nas Atas DE 4.798, 4.860 e 4.923 (peças 231, 288 e 536). Ainda que fatos supervenientes possam ter agravado o quadro, não elidem o nexo quando a decisões anteriores que criaram condições determinantes para a materialização de risco excessivo e previsível.
47. Ademais, a tese de ausência de nexo causal não foi acolhida na decisão desta Corte. Na decisão embargada, anuí às conclusões do Auditor-Chefe da AudRecursos, incorporando-as às razões de decidir, como expressamente consignado: “86. *Antecipo que concordo com a análise apresentada pelo Auditor-Chefe, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, em função dos argumentos que passo a expor*”.
48. Assim, ante a ausência de omissão, contradição ou obscuridade na decisão embargada, devem ser **rejeitados** os embargos de José Sérgio Gabrielli.

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 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2514/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.997/2018-2
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Representação)
3. Embargantes: Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: não atuou
8. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.703/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Guilherme de



Oliveira Estrella e José Sérgio Gabrielli de Azevedo ao Acórdão 1.068/2025-Plenário, que apreciou pedidos de reexame dos embargantes e de outros responsáveis no âmbito desta representação instaurada para apurar irregularidades no Projeto Sondas, conduzido pela Petrobras, bem como nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de José Sérgio Gabrielli para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. conhecer dos embargos de Guilherme de Oliveira Estrella para, no mérito:
 - 9.2.1. acolhê-los parcialmente, dando-lhes efeitos infringentes;
 - 9.2.2. conhecer do pedido de reexame interposto por Guilherme de Oliveira Estrella contra o Acórdão 820/2023-Plenário e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
 - 9.2.3. tornar insubsistentes, em relação a Guilherme de Oliveira Estrella, os itens 9.1. do Acórdão 1.068/2025-Plenário e 9.6.1 do Acórdão 820/2023-Plenário; e
- 9.3. comunicar esta decisão aos embargantes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 016.500/2024-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Polícia Federal

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PREVENÇÃO E COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA INTERNET. MEDIDAS TENDENTES A DIFICULTAR O COMÉRCIO E A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDOS DECORRENTES DE CRIMES. CONTRIBUIÇÕES PARA O PROCESSO

LEGISLATIVO E DEFINIÇÃO DE AÇÕES ESTATAIS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada como o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Polícia Federal, na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (peça 65):

“INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto

1. *A violência sexual é uma das piores formas de violação de direito que pode ser cometida contra crianças e adolescentes, capaz de gerar impacto profundo em suas vidas. Quando essa violência é cometida na internet, por meio de imagens de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, o impacto é ainda maior, em função da facilidade de propagação dessas imagens e da dificuldade de retirada de uma foto ou vídeo do ambiente **online**.*
2. *As consequências para crianças e adolescentes são muitas, como: trauma psicológico, depressão, comportamento suicida ou autodestrutivo (mutilação), aumento do risco de envolvimento com álcool e drogas, problemas de confiança e dificuldades na escola. O efeito se estende até a idade adulta e afeta a família e os relacionamentos íntimos, podendo abalar a capacidade produtiva das gerações futuras.*
3. *Apesar de atingir todas as classes sociais, a violência ocorre, com maior frequência, nas classes economicamente menos favorecidas, devido às condições precárias de sobrevivência, causadas pela péssima distribuição da renda, pobreza e ineficácia de boa parte das políticas públicas existentes no País.*
4. *Segundo a **WeProtect Global Alliance**, parceria global que visa combater a exploração e o abuso sexual de crianças **online**, a pobreza e a falta de oportunidades econômicas alimentam a exploração sexual e o abuso infantil diretamente, oferecendo uma rota para parentes e redes criminosas organizadas ganharem dinheiro atendendo a demanda sustentada por imagens de abuso infantil².*
5. *Os crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet crescem aceleradamente, tornando o ambiente digital potencialmente perigoso para esse público vulnerável. A internet não só tornou o abuso e a exploração sexual infantojuvenil fácil e barato, mas também de baixo risco, lucrativo e livre de fronteiras geográficas.*
6. *Apesar desse cenário alarmante, o País não possui, até o momento, política pública para tratar da violência sexual contra crianças e adolescentes na internet. Na área da Segurança Pública, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), relativo ao período de 2021/2030, possui, apenas, um único objetivo associado à Ação Estratégica 12, letra ‘d’, que trata da promoção de programas e projetos com o objetivo de reduzir a prática de crimes e de violência que envolvam crianças e adolescentes³, sem menção a ações específicas de prevenção e combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no ambiente digital.*
7. *Desta forma, diante da ausência de uma política pública, ou mesmo de programas, projetos e ações específicas para enfrentar o tema aqui abordado, o objeto do controle recaiu nas ações realizadas pelos órgãos de segurança pública federais para combater e investigar a exploração sexual de crianças e*

² Global Threat Assessment 2023 - Assessing the scale and scope of child sexual exploitation and abuse online, to transform the response, disponível em: <https://www.weprotect.org/wp-content/uploads/Global-Threat-Assessment-2023-English.pdf>, acesso em: 7/3/2025.

³ [Decreto 10.822/2021](#), Ação Estratégica 12, letra “d”.



adolescentes na internet, notadamente as realizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pela Polícia Federal.

8. Adicionalmente, como forma de robustecer o trabalho, foi verificada a participação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) no combate ao abuso e exploração sexual infantojuvenil **online**, e a interação e articulação dos órgãos de segurança pública federais com a Polícia Civil dos Estados, Ministério Público dos Estados e organizações da sociedade civil.

1.2. Antecedentes da auditoria

9. A presente auditoria teve origem na Proposta de Ação de Controle 2902, da antiga Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), onde foi apresentado o cenário da violência sexual contra crianças e adolescentes na internet existente no País⁴.
10. Na oportunidade, constatou-se a inexistência de política pública específica, possível fragilidade na articulação entre forças de segurança; existência de ameaças na cadeia de custódia de provas digitais; precariedade de acesso a dados estatísticos relacionados ao tema; e inexistência de legislação específica para regulamentar a transferência de dados das chamadas **BigTechs**, grandes empresas de tecnologia que dominam o cenário global de produção de informações, por meio de um conjunto de inovações nos ramos da tecnologia da informação e da comunicação, e exercem grande influência nas atividades econômicas e culturais das sociedades, como Google, Meta, X (ex-Twitter), Telegram, Amazon, Apple e Microsoft⁵.

1.3. Objetivo e escopo

11. O objetivo da fiscalização foi avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. Como objetivo secundário, pretendeu-se subsidiar o debate parlamentar, considerando a tramitação de projetos de lei relacionados ao tema, tanto no Senado Federal (SF), quanto na Câmara dos Deputados (CD).
12. O escopo da auditoria ficou restrito à atuação dos órgãos de segurança pública federais, mais especificamente o MJSP e a Polícia Federal, e aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes **na internet**.
13. A partir do objetivo e do escopo definidos na fase de planejamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida a atuação do MJSP e da Polícia Federal tem sido capaz de responder à ocorrência de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet?

Questão 2: O MJSP e a Polícia Federal possuem domínio sobre as informações necessárias para o combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet?

Questão 3: Em que medida o MJSP e a Polícia Federal contribuem para a prevenção de delitos de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet?

1.4. Critérios

14. Na matriz de achados foram relacionados os critérios para cada um dos achados de auditoria. Alguns critérios serviram como orientadores das análises efetuadas no curso dos trabalhos, tais como: Constituição Federal de 1988 (CF/1988); Lei 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Lei 8.072/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos; Lei 12.965/2014, que estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, conhecida como Marco Civil da Internet; Convenção Internacional sobre o Crime Cibernético, promulgada pelo Decreto 11.491/2023, conhecida como Convenção de Budapeste e Lei 13964/2019, conhecida como Pacote Anticrime e que trata da cadeia de custódia de provas não digitais.

⁴ TC 015.173/2024-0, peça 1.

⁵ Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2024/01/18/pro/big-techs-o-que-sao-e-quais-integram-as-big-five/>, acesso em: 22/1/2025.



1.5. Metodologia

15. O trabalho foi conduzido com observância às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU) e ao Manual de Auditoria Operacional desta Corte de Contas, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).
16. A pesquisa inicial, realizada anteriormente à fase de planejamento, não identificou, no âmbito desta Corte de Contas, processos recentes que tratassem diretamente do objeto da presente fiscalização. Neste período (anterior ao planejamento), foram realizadas reuniões virtuais com os auditados com o objetivo de conhecer a atuação desses órgãos no enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. As reuniões foram realizadas em 15/2/2024, com a Diretoria de Combate a Crimes Cibernéticos (DCiber) da Polícia Federal; em 16/4/2024, com a Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (Diopi) e o Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) do MJSP; e em 19/4/2024, com a Secretaria de Direitos Digitais (Sedigi), do MJSP. Também foram feitas pesquisas na internet nas quais verificou-se o atual cenário nacional, bem como a experiência de outros países e organizações internacionais no combate a esse tipo de violência.
17. As reuniões de apresentação da equipe de auditoria com a Polícia Federal (13/8/2024) e com o MJSP (12/8/2024) foram realizadas por meio da plataforma Teams. Na fase de planejamento, optou-se por encaminhar a matriz SWOT (**Strengths** (Forças), **Weaknesses** (Fraquezas), **Opportunities** (Oportunidades) e **Threats** (Ameaças)) para validação dos gestores auditados. No decurso dos trabalhos, foram realizadas reuniões presenciais com os auditados visando conhecer in loco o trabalho realizado e maior aproximação com o gestor, assim como reuniões com diversos atores que atuam no enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, conforme relatado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Reuniões realizadas

Órgão/Entidade/Ator	Tipo de reunião	Data
Polícia Federal - DCiber	presencial	27/8/2024 e 22/1/2025
Polícia Federal – Diretoria Técnico-Científica (Ditec)	presencial	23/1/2025
MJSP - Ciberlab	presencial	30/8/2024 e 21/1/2025
MJSP - Senasp	presencial	21/1/2025
MJSP – Diopi e Ciberlab	online	13/9/2025
MJSP - Sedigi	presencial	29/8/2025
MDHC e Conanda	presencial	14/11/2024
Câmara dos Deputados, Deputada Silvyne Alves, relatora do PL	presencial	13/11/2024
ONG SaferNet Brasil	presencial	18/11/2024
Homeland Security Investigations (HSI), Embaixada dos Estados Unidos da América (EUA)	presencial	22/1/2025
Ministério Público Federal (MPF)	online	23/1/2025

Fonte: Elaboração da equipe

18. Também foram visitados estados do Brasil, selecionados em função de dados apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública sobre 'Pornografia infanto-juvenil Brasil e Unidades da Federação 2022-2023'⁶. Dos estados pré-selecionados, somente o Estado de Minas Gerais não foi visitado, devido à incompatibilidade de agenda. Os estados visitados encontram-se relacionados na tabela abaixo e a metodologia aplicada para a seleção encontra-se descrita no Apêndice C.

Tabela 2 - Estados e órgãos visitados

Estado	Órgão visitado	Data
Santa Catarina	Polícia Civil	5/11/2024
	Ministério Público Estadual	6/11/2024
Bahia	Polícia Civil	19/11/2024
	Ministério Público Estadual	21/1/2025

⁶ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, p. 179 e 180, disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>, acesso em: 6/3/2025.

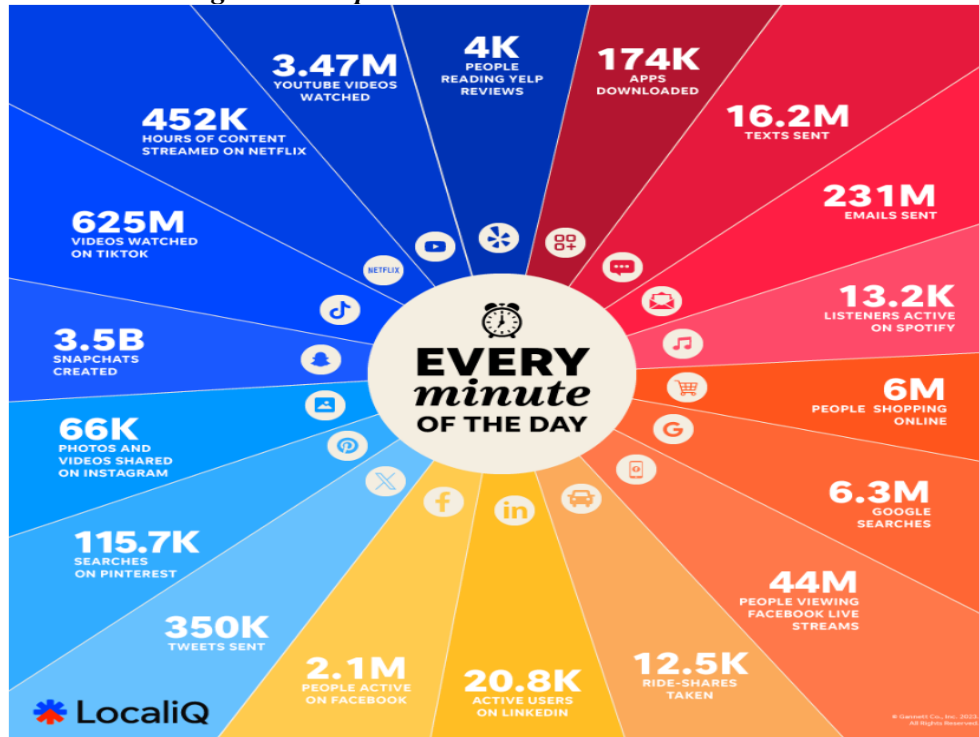


	<i>Polícia Científica</i>	<i>19/11/2024</i>
<i>Rondônia</i>	<i>Polícia Civil</i>	<i>22/11/2024</i>
	<i>Ministério Público Estadual</i>	<i>21/11/2024</i>
	<i>Polícia Científica</i>	<i>21/11/2024</i>
<i>São Paulo</i>	<i>Polícia Civil</i>	<i>28/11/2024</i>
	<i>Ministério Público Estadual</i>	<i>29/11/2024</i>
<i>Distrito Federal</i>	<i>Polícia Civil</i>	<i>13/11/2024</i>
	<i>Ministério Público do Distrito Federal e Territórios</i>	<i>12/11/2024</i>

Fonte: Elaboração da equipe

19. *A equipe também participou do 1º Encontro das Delegacias Cibernéticas, realizado em Brasília nos dias 26 e 27/11/2024, a convite da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF).*
20. *Durante a auditoria, foram realizados os seguintes procedimentos de coleta de dados: revisão bibliográfica; estudo da legislação; ofícios de requisição de informações para o MJSP, Polícia Federal e MDHC; entrevistas com gestores da Diopi, Ciberlab, Senasp e Sedigi, Polícia Federal e MDHC; obtenção de informações e dados junto a especialistas como SaferNet Brasil e HSI; entrevista com a Deputada Silvyne Alves na CD; além de pesquisas na internet sobre as práticas internacionais de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.*
21. *Importante destacar que a auditoria buscou atuar com foco no cidadão: crianças e adolescentes vítimas de crimes sexuais **online**. Entretanto, a eventual participação desse público na auditoria ficou limitada em função das restrições legais de sigilo e proteção que envolvem a exposição e a identificação de crianças e adolescentes vítimas de crime sexual.*
22. *Seguindo a matriz de planejamento e a partir dos estudos realizados e da análise das informações e evidências obtidas, a equipe de auditoria elaborou a matriz de achados. Foram encontrados três achados, relacionados no item 3 deste relatório.*
2. **VISÃO GERAL**
23. *Inicialmente, é importante ressaltar que o presente trabalho tem por objetivo avaliar a atuação da segurança pública federal no enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, tornando o ambiente digital mais seguro. Entretanto, não é foco deste trabalho analisar, ou mesmo propor, a regulação das redes sociais.*
24. *Atualmente, milhões de usuários estão conectados à internet em todo o mundo, enviando e recebendo e-mails, navegando, trocando mensagens instantâneas, arquivos de textos, músicas, vídeos e imagens. A quantidade de dados que circula na rede em apenas um minuto é gigantesca e assustadora.*

Figura 1 – O que acontece na internet em 1 minuto



Fonte: Internet⁷

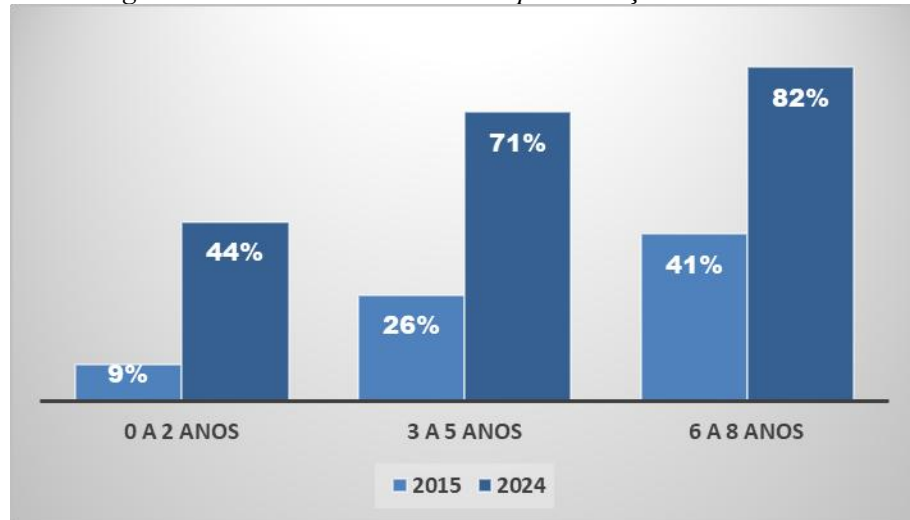
25. Acontece que grande parte desses usuários é formada por crianças e adolescentes. Por meio de redes sociais, jogos **online** e ferramentas de bate-papo, como chats, e-mails ou sites de relacionamento, pessoas mal-intencionadas ou mesmo rede de criminosos procuram enganar, seduzir ou incitar crianças e adolescentes a acessar conteúdos inadequados, bem como os encorajar a enviar informações pessoais, fotografias e vídeos com propósitos duvidosos.
26. O fechamento das escolas em virtude da Pandemia da Covid-19 alterou a rotina das crianças e adolescentes, que passaram a permanecer muito tempo dentro de suas residências. Essa nova dinâmica ampliou sobremaneira o uso da internet por crianças e adolescentes, abrindo oportunidades para educação, entretenimento e comunicação, mas, também criando ambiente propício para os chamados crimes cibernéticos.
27. Segundo a pesquisa **TIC Kids Online Brasil 2024 – Principais Resultados**, lançada em setembro de 2024, e que trata do uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil, 93% da população com idade entre nove e dezessete anos é usuária da internet, o que representa cerca de 24,5 milhões de pessoas⁸.
28. Com relação a crianças entre zero e oito anos, a pesquisa Estatísticas TIC para crianças de zero a oito anos de idade, lançada em fevereiro de 2025, apresentou crescimento significativo no ano de 2024 de crianças nessa faixa etária usando internet em relação a 2015, conforme abaixo mostrado⁹.

⁷ Disponível em: <https://localiq.com/blog/what-happens-in-an-internet-minute/>, acesso em: 6/3/2025.

⁸ Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_kids_online_brasil_2024_principais_resultados.pdf, acesso em: 3/3/2025.

⁹ Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/estatisticas-tic-para-criancas-de-0-a-8-anos-de-idade/>, acesso em: 3/3/2025.

Figura 2 - Aumento uso de internet por crianças de 0 a 8 anos

Fonte: Cetic⁸

29. A rede mundial de computadores expõe seus usuários a riscos, motivo pelo qual são necessários cuidados para aproveitar os inúmeros recursos que ela dispõe, especialmente em relação a crianças e adolescentes, que são mais vulneráveis.
30. Segundo o **National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC)**, organização privada, sem fins lucrativos, sediada nos EUA, e credenciada junto ao governo americano para receber conteúdos suspeitos de abuso e exploração sexual de crianças dos provedores de serviços de internet sediadas no país, como as **BigTechs** Google, Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp), X (ex-Twitter), Apple e Microsoft, relatou o recebimento de mais de 35 milhões de denúncias de conteúdo suspeito em 2023 e o aumento de mais de 300% no número de denúncias de aliciamento **online** de crianças entre 2021 e 2023¹⁰.
31. Em 2024, somente a Meta relatou que foram retirados conteúdos (fotos, imagens, vídeos) do Facebook e Instagram relacionados à exploração sexual de crianças, bem como à nudez e ao abuso físico, da ordem de milhões, o que demonstra a existência de um cenário assustador desse tipo de violação contra crianças e adolescentes.

Tabela 3 – Conteúdos retirados das redes sociais pela Meta em 2024

	ISTAGRAM	FACEBOOK
Exploração sexual	13,1 milhões	37,4 milhões
Nudez e abuso físico	2,3 milhões	5,6 milhões

Fonte: Meta¹¹e¹²

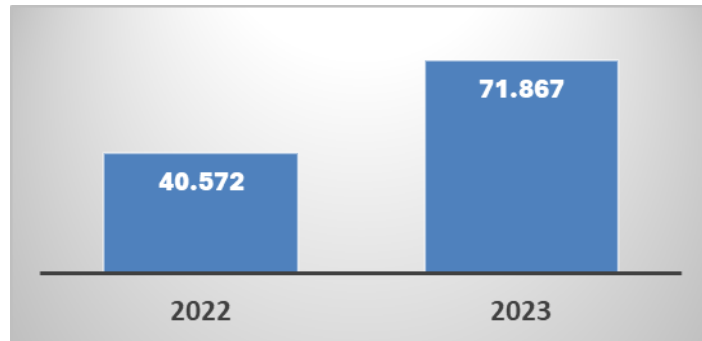
32. No Brasil, a SaferNet Brasil, organização não governamental (ONG) de defesa dos direitos humanos na internet, alertou sobre o crescimento acelerado da exploração sexual de crianças e adolescentes na internet no ano de 2023. Por meio de seu canal **online**, a Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos da SaferNet relatou um aumento de 77,13% de novas denúncias de imagens de abuso e exploração sexual infantil no ano de 2023, em relação ao ano de 2022¹³.

¹⁰ Disponível em: <https://www.missingkids.org/gethelpnow/cybertipline/cybertiplinedata>, acesso em: 11/12/2024.

¹¹ Disponível em: <https://transparency.meta.com/reports/community-standards-enforcement/child-nudity-and-sexual-exploitation/instagram/>, acesso em: 7/3/2025.

¹² Disponível em: <https://transparency.meta.com/reports/community-standards-enforcement/child-nudity-and-sexual-exploitation/facebook/>, acesso em: 7/3/2025.

¹³ Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/safernet-recebe-recorde-historico-de-novas-denuncias-de-imagens-de-abuso-e-exploracao-sexual>, acesso em: 7/3/2025.

Figura 3: Número de denúncias de exploração sexual de crianças online - SaferNet

Fonte: Site da SaferNet¹⁴

33. Em outro dado alarmante, a SaferNet relatou que, em 2024, detectou 2,65 milhões de usuários em grupos e canais do aplicativo de mensagens Telegram contendo imagens de abuso e exploração sexual infantil¹⁵.

34. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), publicados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, também mostraram expressivo aumento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet no ano de 2023 em relação a 2022.

Tabela 4: Crimes de abuso e exploração sexual na internet no Brasil

Faixa etária	2022	2023	Variação %
0-4 anos	70	82	17,1
5-9 anos	228	280	22,8
10-13 anos	884	1191	34,7
14-17 anos	775	2137	59,6

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024¹⁶.

35. Os números acima indicam que o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet são um problema social, que exige esforços conjuntos do poder público e da sociedade para coibir sua prática. Os esforços para combater a violência praticada pela internet impõem ao Poder Público desafios ainda maiores, já que os autores operam sob um véu de anonimato, dificultando a identificação, captura e responsabilização.

36. Os crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet diversificaram e hoje tem-se um cenário com diferentes tipos de condutas que influenciam a propagação de material de abuso e exploração sexual, conhecido na comunidade internacional de proteção à criança como **Child Sexual Abuse Material (CSAM)**.

37. Segundo a SaferNet, é importante usar o termo material de abuso sexual infantil ou imagens de abuso e exploração sexual infantil, ou ainda CSAM, em vez de pornografia infantil, para descrever a natureza criminoso desse tipo de conteúdo de modo a evitar qualquer confusão em relação ao consentimento, tendo em vista que a imagem de nudez e sexo envolvendo criança ou adolescente, por definição, não é consensual, conforme previsto no ECA. Logo, não se trata de pornografia, mas de imagens de crianças e adolescentes sendo abusadas e exploradas sexualmente¹⁷.

38. Da mesma forma, o termo 'pedófilo', para descrever um criminoso que abusa e explora crianças, não é adequado. Conforme explicado pela **Childhood Brasil**, a pedofilia consta na Classificação

¹⁴ Disponível em: https://new.safernet.org.br/sites/default/files/content_files/safernet_-_google_central_nacional_de_denuncias_2024.pdf, acesso em: 7/3/2025.

¹⁵ Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/safernet-verifica-aumento-de-denuncias-grupos-e-usuarios-do-telegram-envolvidos-com-imagens>, acesso em: 7/3/2025.

¹⁶ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>, p. 179-181, acesso em: 12/3/2025.

¹⁷ Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/denuncias-de-imagens-de-abuso-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-aumentam-9-em-2022#:~:text=O%20uso%20da%20express%C3%A3o%20pornografia,e%20da%20explora%C3%A7%C3%A3o%20sexual%20infantil>, acesso em: 12/3/2025.

Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID) e diz respeito aos transtornos de personalidade causados pela preferência sexual por crianças e adolescentes. O pedófilo não necessariamente pratica o ato de abusar sexualmente de meninos ou meninas, logo nem todo pedófilo é abusador e nem todo abusador é pedófilo¹⁸.

39. *Esses fatos retratam que a exploração sexual infantil e o abuso **online** são um problema global que não mostra sinais de desaceleração. Ao contrário, novas formas de abuso e exploração vão surgindo, aumentando ainda mais os riscos para crianças e adolescentes.*

40. *A violência sexual contra crianças e adolescentes na internet pode ocorrer de várias formas:*

a) *Sexting, o termo resulta das palavras ‘sex’ (sexo) e ‘texting’ (envio de SMS) e significa a troca de mensagens eróticas com ou sem fotos via celular, chats ou redes sociais. O maior perigo do sexting é que essas fotos ou mensagens acabem espalhadas pela rede ou nas mãos de pessoas erradas. O fenômeno do sexting é especialmente comum entre adolescentes e jovens adultos¹⁹.*

b) *Grooming ou aliciamento **online**, pode ser definido como um processo de manipulação, geralmente aplicado em cenários em que as vítimas são crianças ou jovens menores. Esta prática inicia-se, em regra, por meio de uma abordagem não-sexual, com o objetivo de ganhar a confiança da vítima, de maneira a incentivá-la a produzir e compartilhar conteúdos íntimos ou agendarem um encontro presencial²⁰.*

c) *Sextortion ou extorsão sexual, consiste na chantagem sexual **online**, na qual a criança ou o adolescente é ameaçado com a divulgação de conteúdos de natureza íntima, junto do seu grupo de amigos ou familiares como forma de obtenção de mais conteúdos, com o objetivo de obter uma contrapartida monetária, ou como forma de levar a um encontro presencial com um adulto. Em casos extremos, pode ocorrer estupro, inclusive o praticado de forma virtual²¹.*

41. *A notícia abaixo, que trata da condenação de um homem a treze anos de reclusão por estupro virtual de vulnerável, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS), expõe, de forma cristalina, como esta forma de violência sexual ocorre²².*

Segundo a denúncia, no mês de fevereiro de 2019, por meio de ameaça, o homem adquiriu vídeos e fotografias contendo nudez explícita de uma adolescente de 13 anos, na época dos fatos. O acusado se aproximou da vítima por uma rede social, quando fingiu ser outra pessoa e começou a receber fotos nuas da adolescente após ameaçá-la.

Em seu depoimento, a vítima relatou que recebeu uma solicitação de amizade no Facebook de uma mulher e aceitou. Em seguida, esse perfil pediu o celular dela. A partir daí passaram a conversar pelo whatsapp e foi quando as ameaças começaram.

As ameaças continham imagens de pessoas degoladas e o réu alegava que sabia onde a vítima morava, e caso não enviasse o conteúdo solicitado, ele mataria sua família. Por medo, a vítima enviava as imagens, o que perdurou por mais de duas semanas, tempo em que precisou enviar fotos e vídeos em diversas poses e lugares. O réu chegou a mandar a vítima introduzir um tubo de rímel na vagina.

42. *O aliciamento de crianças em jogos **online** é um dos riscos mais graves associados ao mundo digital. Esse tipo de perigo ocorre quando pessoas mal-intencionadas, conhecidas como predadores **online**, utilizam plataformas de jogos para se aproximar de crianças com o objetivo de explorá-las emocional, psicológica ou fisicamente. Em ambientes de jogos, diferentemente de ambientes sociais tradicionais, há a viabilidade de criar ou trocar moedas. Isso geralmente assume a forma de infratores presenteando itens que são ganhos ou podem ser comprados diretamente dentro do jogo como um método para construir confiança.*

43. *Pesquisa realizada pela Crisp, empresa fornecedora líder de tecnologias de segurança **online** e serviços de inteligência de risco, que contribui para experiências **online** seguras de mais de dois bilhões de usuários, incluindo cerca de 450 milhões de crianças, avaliou dados de jogos de toda a sua base global de*

¹⁸ Disponível em: <https://www.childhood.org.br/pedofilia-e-igual-a-abuso-sexual/#:~:text=O%20ped%C3%B3filo%20n%C3%A3o%20necessariamente%20pratica,excessivas%20e%20repetitivas%20envolvendo%20crian%C3%A7as>, acesso em: 11/3/2025.

¹⁹ Disponível em: <https://www.internetsegura.pt/Sexting>, acesso em: 7/3/2025.

²⁰ Disponível em: <https://www.internetsegura.pt/grooming>, acesso em: 7/3/2025.

²¹ Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/o-que-%C3%A9-sextors%C3%A3o>, acesso em: 11/3/2025.

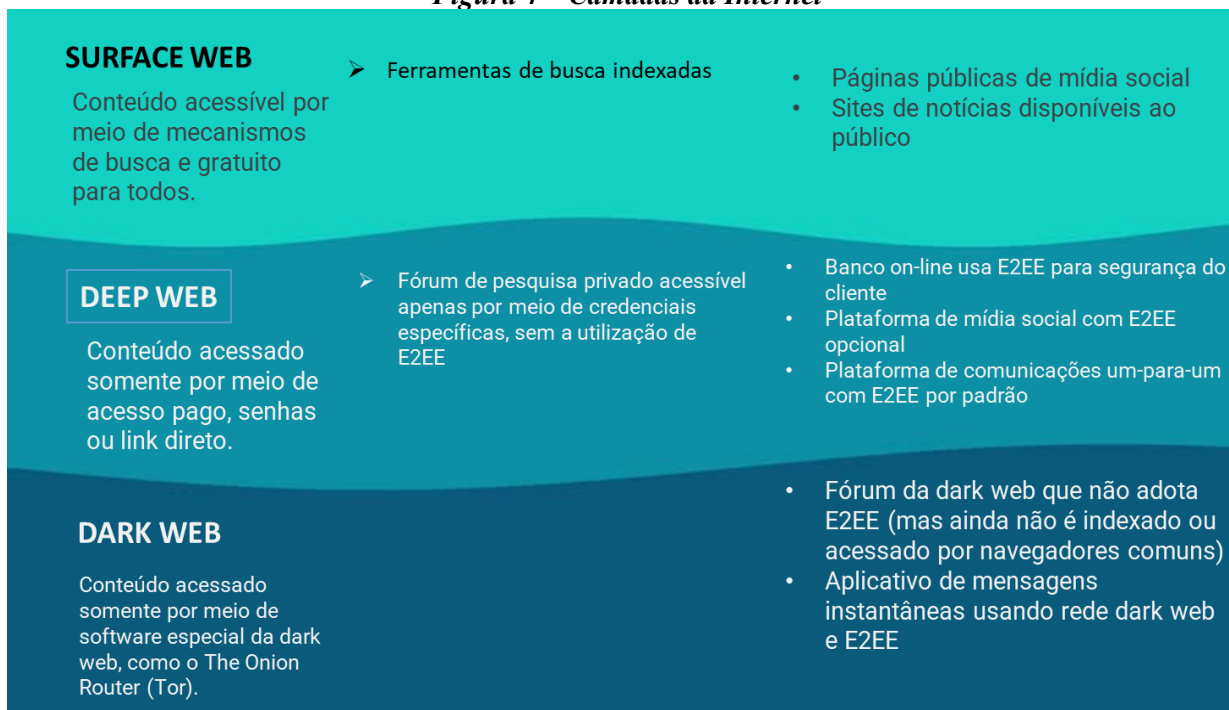
²² Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/noticia/63121>, acesso em: 22/11/2024.

clientes para identificar a velocidade com que os infratores passam do primeiro contato até o ponto em que a interação é considerada aliciamento de alto risco²³.

45 minutos é o tempo médio para uma criança ser aliciada em um ambiente de jogo social!
O menor tempo registrado foi de 19 segundos, envolvendo apenas sete mensagens!

44. Outra forma de incrementar o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet foram as **livestreaming** (ou transmissão ao vivo), as quais permitem que o ofensor assista o abuso em tempo real ou até mesmo que participe fazendo demandas diretas ao abusador. Assistir a abuso sexual infantil transmitido ao vivo em escala global é relativamente fácil, pois os potenciais infratores exigem tecnologia mínima e familiaridade básica com serviços **online** populares. Além disso, quando a transmissão encerra, as evidências do abuso e da exploração desaparecem, tornando esse tipo de crime mais desafiador para as autoridades combatê-los²⁴.
45. Segundo a **WeProtect Global Alliance**, a pandemia provocou um aumento na transmissão ao vivo do abuso e da exploração sexual infantil **online** porque os infratores que, tradicionalmente viajariam para o exterior para abusar das vítimas, não puderam viajar. Só as Filipinas relataram um aumento de 265% nos casos de abuso e exploração sexual de crianças transmitidos ao vivo de março a maio de 2020²⁵.
46. A **dark web** também é um ambiente propício para a propagação de CSAM, pois os infratores podem compartilhar esse material de forma fácil e anônima. A figura abaixo mostra como a rede mundial de computadores é formada e onde se encontra a **dark web**.

Figura 4 – Camadas da Internet



²³ Disponível em: <https://www.weprotect.org/wp-content/uploads/Global-Threat-Assessment-2023-English.pdf>, acesso em: 7/3/2025.

²⁴ Disponível em: <https://www.icmec.org/child-pornography-model-legislation-report/>, acesso em: 7/3/2025.

²⁵ Disponível em: <https://www.weprotect.org/issue/livestreaming/>, acesso em: 7/3/2025.

Fonte: *Global Threat Assessment 2023*²⁶

47. *A dark web é uma pequena parte da rede ocultada e que só pode ser acessada por navegadores específicos, como o Tor (The Onion Router). Essa camada da internet é popular para o compartilhamento de material de abuso sexual infantil. O Departamento de Justiça dos EUA identificou que somente uma postagem em um fórum da dark web relacionada ao abuso sexual infantil foi visualizada 1.025.680 vezes em 47 dias, ou seja, 21.822 visualizações por dia*²⁷.
48. *Dados coletados de seis fóruns diferentes da dark web com mais de 600.000 membros ativos e 760.000 postagens mostraram que 94% dos membros baixaram conteúdo de abuso sexual infantil, sugerindo que esse grupo alimentava a demanda por material. Esses grupos também são uma ameaça ativa, pois muitos buscam contato com crianças na internet tradicional, após visualizar material ilegal na dark web*²⁶.
49. *A internet pode ser uma ferramenta poderosa, tanto para o bem quanto para o mal, quando se trata de crianças e adolescentes. As ameaças são diversas e crescentes e os desafios gigantes frente à evolução constante da tecnologia. Os órgãos de segurança têm um papel fundamental na proteção contra a violência sexual dessa população na internet e na promoção de um ambiente digital seguro e confiável.*

2.1. Responsáveis

2.1.1. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)

50. *O MJSP atua no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, por meio da Diopi da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que tem em sua estrutura, o Ciberlab, que fomenta, apoia e coordena operações nacionais de polícia judiciária voltadas à repressão de crimes cibernéticos. Na estrutura do MJSP está, também, a Sedigi, responsável pela avaliação e proposição de medidas que tornem o ambiente cibernético mais seguro para os usuários. Entre as iniciativas existentes, a Sedigi é responsável pelo Programa de Boa na Rede, biblioteca virtual que auxilia mães, pais e responsáveis com informações para proteger crianças e adolescentes durante o uso da internet, com foco especial nas redes sociais.*
51. *O MJSP ainda atua na prevenção à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, realizando diversas ações, dentre as quais, destacam-se:*
- a) *Encontro com influenciadores digitais para discutir a construção de ambiente virtual mais seguro para crianças e adolescentes, de modo a evidenciar a necessidade de atuação conjunta entre o Governo Federal, a sociedade civil, os produtores de conteúdo para a internet e os representantes das redes sociais*²⁸.



- b) *Estratégia para Eliminar a Violência Contra Crianças e Adolescentes: programas globais contendo medidas preventivas que tem por objetivo fortalecer a resiliência de crianças e adolescentes contra este tipo de delito, realizado em parceria com o MDHC*²⁹.

²⁶ Disponível em: <https://www.weprotect.org/wp-content/uploads/Global-Threat-Assessment-2023-English.pdf>, p. 27, acesso em: 12/3/2025.

²⁷ Disponível em: <https://www.weprotect.org/wp-content/uploads/Global-Threat-Assessment-2023-English.pdf>, p. 30, acesso em: 12/3/2025.

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-chama-influenciadores-digitais-para-participar-de-rede-de-protecao-de-criancas-e-adolescentes>, acesso em: 12/11/2024.

²⁹ Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202410/direitos-humanos-e-ministerio-da-justica-articulam-acoes-conjuntas-de-protecao-a-criancas-e->



c) Guia para auxiliar pais: plataforma digital, denominada 'De boa na rede', que tem por objetivo ensinar e auxiliar pais e responsáveis a monitorar as atividades de crianças e adolescentes na internet, e, com isso, combater crimes cibernéticos contra estas, além de receber denúncias em parceria com plataformas de redes sociais e serviços de streaming³⁰.



d) Projeto de Lei (PL): proposta legislativa que tem por objetivo dar prioridade de andamento na Justiça a processos relativos a crimes contra crianças e adolescentes, dentre os quais aqueles ocorridos na internet³¹.



2.1.2. Polícia Federal

52. A Polícia Federal atua na prevenção e no combate aos crimes cibernéticos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes por meio de ações coordenadas, em âmbito central, pela DCiber e pela Coordenação de Repressão a Crimes Cibernéticos Relacionados ao Abuso Sexual Infantojuvenil (CCASI). A atuação se materializa na forma de operações policiais executadas pelas Superintendências Regionais da Polícia Federal em cada capital dos estados e no Distrito Federal, bem como pelas Delegacias de interior. Desta forma, atua, basicamente, tanto em nível de coordenação quanto de execução, a fim de cumprir o seu papel de Polícia Judiciária da União, visando o esclarecimento de fatos delitivos, suas circunstâncias e autoria.
53. No ano de 2023 a Polícia Federal realizou 711 operações ligadas ao combate do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet³². Como exemplo, há a Operação Carancho³³, Operação Cauré³⁴ e Operação Infância Maculada³⁵.

adolescentes#:~:text=Medidas%20baseadas%20em%20evid%C3%A2ncias,e%20adversidades%20na%20sa%C3%BAde%20mental, acesso em: 12/11/2024.

³⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/16/ministerio-da-justica-lanca-guia-para-auxiliar-pais-a-monitorar-menores-de-idade-na-internet.ghtml>, acesso em: 13/11/2024.

³¹ Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/mjsp-propoe-projeto-de-lei-que-prioriza-investigacao-e-julgamento-de-crimes-contra-a-vida-de-criancas-e-adolescentes>, acesso em: 13/11/2024.

³² Peça 22, p. 3.

³³ Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/pf-investiga-crimes-de-abuso-sexual-infantojuvenil-na-internet>, acesso em: 13/12/2024.

³⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/10/pf-faz-prisao-em-flagrante-por-abuso-sexual-infantil>, acesso em: 13/11/2024.



2.2. Beneficiários

54. Os principais beneficiários das ações realizadas pelos órgãos de segurança pública federais para combater e investigar os crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, notadamente as realizadas pelo MJSP e pela Polícia Federal, são as vítimas e suas respectivas famílias. Indiretamente, também são beneficiários destas ações a sociedade e o próprio Estado.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

55. Esta auditoria buscou responder a três questões, as quais foram destacadas na introdução deste relatório. Em função das questões elaboradas, foram constatados três achados. Entretanto, os achados não estão necessariamente ligados a somente uma questão de auditoria.
56. Assim, o primeiro achado aponta para lacunas nas políticas públicas e na legislação, aspectos constantes das questões de auditoria 1 e 2. O segundo achado está relacionado às vulnerabilidades constatadas na atuação dos órgãos auditados e abordam pontos das questões de auditoria 1 e 2.
57. Já o terceiro achado não foi decorrente de uma questão de auditoria, mas, sim, da relevância do tema e das constatações durante a execução da auditoria. Com isso, entendeu-se que o aspecto da monetização dos crimes sexuais de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet deveria ser destacado como um achado específico.
58. Da mesma forma, entendeu-se que não foram encontrados ações, projetos e planos nos órgãos auditados que justificassem um achado específico sobre a prevenção de delitos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, previsto na questão 3 de auditoria. Assim, aspectos da prevenção, relacionados a esse tipo de crime, foram abordados no achado 1.

3.1. ACHADO 1 – Lacunas normativas impactam a capacidade do Estado de combater o abuso e a exploração de crianças e adolescentes na internet

59. O primeiro achado apontado pela equipe de fiscalização diz respeito à existência de deficiências no arcabouço normativo que podem impactar na garantia de direitos previstos às crianças e adolescentes.
60. As normas são essenciais para a organização da sociedade, pois estabelecem regras de convivência, direitos e deveres dos cidadãos. Além disso, promovem a justiça, a igualdade e a harmonia social. No entanto, existem normas voltadas à proteção de determinados grupos específicos da população, a exemplo de crianças e adolescentes.
61. No Brasil, com relação às crianças e adolescentes, aplica-se a Doutrina da Proteção Integral, prevista no art. 227 da CF/1988 e nos art. 3º e 4º, da Lei 8.069/1990 (ECA), a qual determina que, por estarem em condição peculiar de desenvolvimento, estas pessoas devem ter seus direitos garantidos com

³⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/pf-deflagra-operacao-em-combate-ao-abuso-sexual-infantojuvenil>, acesso em: 13/12/2024.



*absoluta prioridade em todas as áreas e que a proteção dessa população e o zelo pela efetivação de seus direitos é uma responsabilidade compartilhada e um dever de todos: famílias, Estado e sociedade*³⁶.

‘Constituição da República Federativa do Brasil

(...)

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

Lei 8.069/1990 (ECA)

(...)

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

(...)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.’

62. *Posteriormente, e logo após a promulgação da Carta Magna, em novembro de 1989, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança, que entrou em vigor em setembro de 1990, reconhecendo como criança todo indivíduo com menos de dezoito anos de idade e garantindo a esta população direitos até então reservados somente aos adultos. O Brasil ratificou a referida convenção, por meio do Decreto 99.710/1990, que estabelece, em seu art. 19, o seguinte:*

‘1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.

2. Essas medidas de proteção deveriam incluir, conforme apropriado, procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais capazes de proporcionar uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, bem como para outras formas de prevenção, para a identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior dos casos acima mencionados de maus tratos à criança e, conforme o caso, para a intervenção judiciária.’ (destacou-se)

63. *Portanto, devido à necessidade de se garantir a proteção integral às crianças e adolescentes, é necessária a elaboração de normas legislativas, administrativas, sociais e educacionais voltadas à proteção dos seus direitos.*

64. *A equipe de auditoria verificou, durante a execução dos trabalhos, as situações abaixo relatadas, que podem comprometer a capacidade de o Estado combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet:*

- a) o País não possui política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet.*
- b) o País não possui norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes da internet.*
- c) o País não possui norma que discipline a coleta e a guarda de provas digitais.*

³⁶ Disponível em: <https://alana.org.br/glossario/protecaao-integral/>, acesso em 13/3/2025.



- d) o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021/2030 não prevê ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet.
- e) a Lei de Crimes Hediondos não enquadra como hediondas condutas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente com maior potencial ofensivo, quando comparadas a outras estabelecidas na mesma Lei.
- f) o Estatuto da Criança e do Adolescente não tipifica como crime o uso de Inteligência Artificial para produção de conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet.

65. A seguir, serão exploradas cada uma das situações supracitadas.

3.1.1. O País não possui política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet

66. Apesar de os dados existentes indicarem que o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet estão crescendo aceleradamente, o País não possui, até o presente momento, política pública específica para tratar da prevenção e do combate a esses delitos. Entende-se que a mera existência da política não é suficiente para mitigar riscos associados ao combate a esse tipo de crime, entretanto, esta iniciativa é fundamental para que o assunto seja tratado com a devida prioridade, uma vez que os assuntos priorizados pelo Governo contemplam política para guiar a atuação do Estado.
67. No Governo Federal, a responsabilidade pela elaboração de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes é atribuída ao MDHC, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA). Cabe a essa secretaria articular, coordenar e supervisionar a elaboração e a implementação dos planos, programas e projetos que compõem a política nacional dos direitos da criança e do adolescente e propor ações para sua implementação e seu desenvolvimento, tudo em conformidade com o ECA, além de articular políticas intersetoriais em parceria com órgãos governamentais e não governamentais para assegurar esses direitos³⁷.
68. Nesse contexto, cumpre destacar que o ECA foi instituído em 1990, momento no qual a internet não era utilizada massivamente pela população, fator que enfatiza a necessidade de existência de instrumentos contemporâneos para enfatizar a necessidade de atuação no assunto objeto desta auditoria.
69. Em 2022, foi lançado, pelo governo, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (Planevca), com vigência de 2022 a 2025. O Planevca aborda as violências contra crianças e adolescentes conceituados na Lei 13.431/2017, art. 4º (abuso sexual, exploração sexual, violência física, psicológica e institucional), e contém ações a serem executadas por diversos atores, dentre eles o MJSP e a Polícia Federal³⁸.
70. O MDHC informou, em resposta à demanda da equipe de auditoria, que o Planevca está 'tecnicamente vigente'. Entretanto, também esclareceu que, por meio do Decreto 11.533/2023, foi constituída a Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, no âmbito do Ministério, para conduzir a revisão e a atualização do novo plano, tomando como principal referência o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de 2013-2020³⁹ e não o Planevca.
71. Para a revisão e atualização do novo plano, o MDHC pretende contratar empresa de consultoria especializada para atuar na elaboração do documento, tão logo os recursos sejam disponibilizados. Tendo em vista o atraso na execução desta tarefa, a Comissão Intersetorial lançou documento nominado Ações Estratégicas do Governo Federal para o Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes para 2024 e 2025³⁸.
72. A citada Comissão Intersetorial também está elaborando a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, com previsão de entrega em maio de 2025³⁸.

³⁷ Decreto 11.341/2023, art. 1º, inciso I, alínea "b", e art. 19, incisos III, IV e VI.

³⁸ Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Contra Crianças e Adolescentes, Peça 31, p. 8 e 9.

³⁹ Peça 32, p. 1.693.



73. *Na área da Segurança Pública, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), criada pela Lei 13.675/2018, determina que compete a União estabelecer a referida política e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecerem suas próprias políticas, observadas as diretrizes da política nacional, contemplando, entre outros objetivos, o fortalecimento das ações de prevenção e repressão aos crimes cibernéticos, por meio dos planos de segurança pública e de defesa social⁴⁰.*
74. *O Decreto 10.822/2021, que instituiu o PNSP, referente ao período de 2021 a 2030, previu, na Ação Estratégica 12, letra 'd', promover e apoiar programas e projetos que desenvolvam ações preventivas com o objetivo de reduzir a prática de crimes e de violência, especialmente aqueles que envolvam crianças e adolescentes².*
75. *A Diopi do MJSP, por meio do Ciberlab, esclareceu, em resposta à demanda desta equipe de auditoria, que não participa da construção de políticas públicas, mas que fomenta, apoia e coordena operações nacionais de polícia judiciária voltadas para repressão aos crimes cibernéticos. Também informou que está em construção o Projeto Rede Ciber, que tem como objetivo promover a integração das forças de segurança pública em colaboração com os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) dos Ministérios Públicos Estaduais, por meio da implementação de uma rede de enfrentamento de crimes cibernéticos⁴¹.*
76. *A Secretaria Nacional de Justiça (Senajus) do MJSP, por meio da Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (CGETM), participa da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, do MDHC⁴².*
77. *A Polícia Federal, por sua vez, informou a esta equipe que não participa da construção de políticas públicas, mas que está auxiliando tecnicamente a Segidi na criação da Estratégia Nacional para Eliminação da Violência contra Crianças e Adolescentes, e que, também, contribui com o Grupo de Trabalho para o desenvolvimento da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital, da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Além disso, contribui na elaboração de projetos de lei relacionados à temática⁴³.*
78. *Na área da Segurança Pública, também não há política pública para tratar da prevenção do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. Algumas ações de prevenção são executadas pela Senasp e pela Polícia Federal.*
79. *A Senasp, por meio da Coordenação-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade, está elaborando um projeto que engloba a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, com ações de prevenção que incluem o treinamento de profissionais. O término do projeto está previsto para o mês de março deste ano⁴⁴.*
80. *No âmbito da atuação da Polícia Federal foi assinada uma parceria com a SaferNet Brasil, em maio de 2024, com o objetivo de desenvolver atividades de prevenção aos crimes cibernéticos relacionados ao abuso sexual infantojuvenil, por meio de customização de cursos de capacitação na plataforma da SaferNet e de apoio na elaboração de material da Polícia Federal para divulgação de ações preventivas⁴².*
81. *Nesse sentido, a Polícia Federal lançou o Projeto Guardiões da Infância, um projeto de prevenção que tem como objetivo a capacitação de policiais federais (voluntários) para disseminarem conhecimentos, em atividades socioeducativas ou palestras em escolas ou instituições congêneres. Para a sua execução, serão empregados materiais didáticos diferenciados, de acordo com o público-alvo, que são os adolescentes, os professores e os familiares⁴².*

⁴⁰ Lei 13.675/2018, arts. 3º, caput, 6º, inciso XXVI, e 8º, inciso I.

⁴¹ Peça 24, p. 2.

⁴² Peça 21.

⁴³ Peça 22, p. 5 e 9.

⁴⁴ Peça 29.

82. *As respostas acima corroboram que o País não possui, de fato, até o presente momento, política pública para tratar da prevenção e do combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet, considerando, especialmente, o aumento desses delitos, apontados pela NCMEC, Meta, SaferNet Brasil e FBSP, já mencionados na parte inicial deste relatório de fiscalização (itens 30 a 34), a despeito das relevantes ações realizadas pela Polícia Federal e pelo MJSP.*
83. *O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal (RCPP/TCU) define política pública como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.*
84. *Em nível federal, os órgãos centrais e os ministérios são os principais responsáveis pela formulação de políticas públicas. Todavia, eles não são os únicos a desempenhar esse papel. Agências reguladoras, órgãos e entidades executivas, legislativo e outros atores, a exemplo de ONGs, também colaboram na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.*
85. *A causa de o País não ter uma política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet decorre da falta de identificação desta situação como um problema público, que pode ser definido como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada, devendo estar corretamente identificado e delimitado para que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível adotar as medidas necessárias para tratá-lo.*

Figura 5 - Problema público

Fonte: RCPP/TCU⁴⁵.

86. *A ausência desta política pública implica, ao final, aumento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet e, conseqüentemente, maiores riscos a esta parcela tão vulnerável da população. Além disso, impõe desafios adicionais para a alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, visto a não possibilidade de receber, por exemplo, emendas parlamentares para a operação, monitoramento e avaliação das ações realizadas pelo MJSP e Polícia Federal.*
87. *A título de exemplo, existem políticas públicas no Brasil⁴⁶ voltadas à promoção do Skate (Programa Skate por Lazer) e para a proteção de moluscos bivalves (Programa Nacional de Moluscos Bivalves Seguros – MoluBiS), mas não há política pública para proteger as crianças e adolescentes contra crimes de abuso e exploração sexual na internet.*
88. *A formulação de política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet encontra respaldo no art. 227, caput, da CF/1988, no ECA, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto 99.710/1990 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU. Importante mencionar que as ações previstas na Ação Estratégica 12, letra 'd', do PNSP, instituído pelo Decreto 10.822/2021, não abordam questões relacionadas à repressão desse tipo de delito e tratam somente da promoção e apoio a programas e projetos que desenvolvam ações preventivas com o objetivo de reduzir a prática de crimes e de violência, especialmente aqueles que envolvam crianças e adolescentes.*
89. *Diante deste cenário, e considerando que compete ao MDHC a criação de políticas públicas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos das crianças e dos adolescentes, conforme previsto no art. 1º, inciso I, alínea 'b', do Anexo I, do Decreto 11.341/2023; e que o MDHC afirmou estar em curso a criação da referida política, com estimativa de ser concluída em maio de 2025, propõe-se se encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao MDHC para que sirva de*

⁴⁵ Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal, p. 30.

⁴⁶ Catálogo de Políticas Públicas do IPEA, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categoria-projetos-e-estatisticas/13492-catalogo-de-politicas-publicas>, acesso em: 17/3/2025.

subsídio na elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e na revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, prevista no Decreto 11.533/2023, ressaltando a importância de considerar as fragilidades normativas aqui apontadas, relacionadas à ausência de ações específicas para o enfrentamento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.

90. *O benefício esperado deste encaminhamento é induzir o aprimoramento das ações realizadas pelo Poder Público para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet, acompanhado da consequente redução dos alarmantes índices desse tipo de crime atualmente existentes.*

3.1.2. O País não possui norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes da internet

91. *Apesar de os dados existentes indicarem que a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet está crescendo aceleradamente, o País não possui, até o presente momento, norma que regulamente a transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de serviços de internet.*

92. *Preliminarmente, é importante explicar o que seriam provedores de serviços de internet e estabelecer uma distinção entre provedor de conexão de internet e provedor de aplicação de internet. A Lei 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, não traz tais definições, entretanto da leitura do normativo tem-se que:*

‘Art. 5º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

...

V – conexão à internet: a habilitação de um terminal para envio e recebimento de pacotes de dados pela internet, mediante a atribuição ou autenticação de um endereço IP;

...

VII – aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem se acessadas por meio de um terminal conectado à internet.’

93. *A leitura indica que **provedores de conexão de internet**, também conhecidos como provedores de acesso, são pessoas jurídicas prestadoras de serviços que fornecem o acesso dos consumidores à internet, viabilizando a conexão de dispositivos à rede mundial de computadores. Como exemplo, pode-se citar a Vivo, a TIM e a Claro⁴⁷.*

94. *Os **provedores de aplicações, por sua vez**, são pessoas naturais ou pessoas jurídicas que fornecem um conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet, como provedores de conteúdo, de e-mail, de hospedagem, ou aplicativos. Como exemplo, tem-se as empresas Google, Instagram, Facebook, TikTok e WhatsApp⁴⁸.*

95. *A já citada Lei 12.965/2014, que estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, no entanto, não impôs, de forma clara, obrigação direta aos provedores de serviços de internet (tanto de conexão quanto de aplicação) de reportarem ao governo ou a alguma entidade autorizada pelo governo, qualquer indício de abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes detectado em suas plataformas.*

96. *Neste sentido, cumpre transcrever parte do trabalho elaborado por Eronides Meneses, que trata da responsabilidade dos provedores no combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet⁴⁸:*

⁴⁷ Disponível em: <https://academiadeforensedigital.com.br/os-provedores-de-internet-para-o-direito-digital/>, acesso em: 17/3/2025.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-27/responsabilidade-dos-provedores-de-internet-no-combate-a-exploracao-sexual-infantil/>, acesso em: 25/2/2025.

‘Embora o Marco Civil da Internet estabeleça diretrizes gerais sobre a responsabilidade dos provedores de aplicação, ele foca na proteção da privacidade e na remoção de conteúdos ofensivos mediante ordem judicial, sem exigir a comunicação (report) compulsória desses casos às autoridades.’

97. Nos Estados Unidos, por exemplo, os provedores de serviços de internet sediados no país são legalmente obrigados a relatar qualquer conteúdo suspeitos de CSAM ao NCMEC, o que abrange qualquer material detectado em mensagens, vídeos, fotos ou outro tipo de mídia, ainda que compartilhado em plataformas privadas. Adicionalmente, o NCMEC colabora com as autoridades policiais que investigam os casos e tomam medidas necessárias para identificar suspeitos, proteger as vítimas e combater os crimes⁴⁹.
98. As investigações são realizadas, muitas vezes, em cooperação com o HSI, que é uma agência de investigação do **Department of Homeland Security** (DHS), e com os consulados americanos em outros países, que recebem relatórios detalhados sobre os responsáveis pela propagação de material de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e os encaminham à polícia local⁵⁰. No Brasil, estas informações são direcionadas à Polícia Federal e inseridas na base de dados do Sistema Rapina⁵¹.
99. A **International Centre for Missing & Exploited Children** (ICMEC), que defende a responsabilização dos provedores sobre os conteúdos que circulam em suas plataformas, entende que é crucial que essas empresas relatem qualquer conteúdo ilícito descoberto em suas redes à polícia ou à outra agência mandatária assim que tomar conhecimento da sua existência, seja por meio de gerenciamento de conteúdo ou relatórios de seus usuários. Além disso, reforça que a legislação de cada país deve dispor sobre como dar-se-á a notificação de remoção de conteúdo e a sua transferência às autoridades competentes⁵².
100. No ano de 2023, o ICMEC lançou o relatório **Child Sexual Abuse Material: Model Legislation & Global Review**, com um estudo, realizado em 196 países, sobre o estágio atual da legislação de cada país no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes **online**, no qual foram abordados os seguintes aspectos relacionados ao tema⁵³:
- a) existência de legislação específica, contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet;
 - b) existência de legislação específica definindo o que é CSAM;
 - c) existência de tecnologia que facilite a identificação desses crimes;
 - d) existência de legislação tipificando a simples posse de material como crime; e
 - e) existência de legislação obrigando provedores (conexão e aplicação) a reportarem conteúdos suspeitos às autoridades competentes.
101. O Brasil deixou de cumprir apenas um requisito, que foi justamente ter legislação que obrigue os provedores de serviços de internet a fornecerem às autoridades competentes informação sobre a existência de conteúdos relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes em suas plataformas⁵².
102. Com relação a esse ponto, o MJSP informou, em resposta à demanda dessa equipe de auditoria, que a remoção de conteúdo em plataformas digitais ocorre conforme as políticas de privacidade e os termos de uso cada provedor de serviço. Quando é identificado algum conteúdo impróprio, é realizada uma solicitação formal para a área de moderação de conteúdo por infringir às leis e às políticas de utilização da própria plataforma, detalhando as violações e anexando as provas necessárias. Contudo, nem sempre as solicitações são atendidas prontamente, pois algumas plataformas apresentam resistência ou adotam políticas internas mais rígidas, permitindo esse tipo de conteúdo⁵⁴.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.icmec.org/child-pornography-model-legislation-report/>, p.26, acesso em: 27/2/2025.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-27/responsabilidade-dos-provedores-de-internet-no-combate-a-exploracao-sexual-infantil/>, acesso em: 6/3/2025.

⁵¹ Peça 22, p. 5.

⁵² Disponível em: <https://www.icmec.org/child-pornography-model-legislation-report/>, p. 26, acesso em: 27/2/2025.

⁵³ Disponível em: <https://www.icmec.org/child-pornography-model-legislation-report/>, p. 59, acesso em: 27/2/2025.

⁵⁴ Peça 24, p. 6.



103. *Já a Polícia Federal esclareceu que o procedimento para a retirada de conteúdo relacionado ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet varia de acordo com o provedor; alguns têm procedimentos específicos, outros não têm qualquer procedimento e outros já excluem os conteúdos assim que detectados⁵⁵.*
104. *As respostas corroboram que o País não possui, de fato, até o presente momento, norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores. A causa se deve ao fato de o Marco Civil da Internet ter priorizado a proteção da privacidade, a não responsabilização cível do provedor e a remoção de conteúdos ofensivos apenas mediante ordem judicial, conforme exposto abaixo:*
- ‘Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:*
- (...)*
- II - proteção da privacidade;*
- (...)*
- Art. 18. O provedor de conexão à internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.*
- Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.’ (grifo nosso)*
105. *A eventual adoção de norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores ajudaria a identificar mais rapidamente criminosos e vítimas, já que estas empresas têm acesso a dados e informações cruciais para investigações policiais. Além disso, para as vítimas, evitaria o prolongamento do trauma e o risco de revitimização. Por fim, reduziria a dependência que a Polícia Federal tem do NCMEC, permitindo ao órgão aumentar a base de dados do Sistema Rapina a partir de outras fontes.*
106. *Atualmente, está em análise no Congresso Nacional, o PL 2.514/2015 (CD), originado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pedofilia de 2008, realizada no Senado Federal (PL 494/2008 (SF)), que disciplina a forma, os prazos e os meios de preservação e de transferência de dados informáticos mantidos por fornecedor de serviço a autoridades públicas, para fins de investigação criminal envolvendo delito contra criança ou adolescente.*
107. *De acordo com a Relatora do PL na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados (CCOM), Deputada Silhye Alves (União-GO), o projeto tem em seu cerne a criação de obrigações de guarda de registro de conexões e de acesso a conteúdo na internet por parte dos fornecedores desses serviços, com o fim de subsidiar a investigação criminal envolvendo delito contra criança ou adolescente. Além disso, prevê, a possibilidade de destinação de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) para garantir a preservação e transferência desses dados às autoridades públicas competentes⁵⁶. Cumpre destacar que o PL é de 2015 e ainda não foi aprovado, mesmo diante da premente necessidade de existência de lei que trate a temática.*
108. *Também está em análise o PL 2.628/2022 (SF), que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais e estabelece regras para redes sociais, aplicativos, sites, jogos eletrônicos, softwares, produtos e serviços virtuais, além de determinar que os provedores criem mecanismos para verificar a idade dos usuários e sistemas de notificação de abuso sexual, entre outras medidas. O citado PL, de autoria do Senador Alessandro Vieira (PSDB/SE), e relatoria do Senador Flávio*

⁵⁵ Peça 22, p. 6.

⁵⁶ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2491284&filename=Tramitacao-PL%202514/2015, acesso em: 25/11/2024.

Arns (PSB-PR), foi aprovado na Comissão de Comunicação e Direito Digital do SF e remetido à CD no final de 2024⁵⁷.

109. Diante deste cenário, propõe-se **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, a fim de reforçar a necessidade de apreciação do PL 2.514/2015 (CD) e do PL 2.628/2022 (SF), ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regule a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de conexão de internet e provedores de aplicação de internet, e estabeleça proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais.

110. O benefício esperado deste encaminhamento é sensibilizar o Congresso Nacional sobre a necessidade de o País dispor, o mais rápido possível, de legislação que regule a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de serviços de internet. Adicionalmente, também se espera evitar o prolongamento do trauma e do risco de revitimização de crianças e adolescentes, bem como diminuir a dependência que a Polícia Federal tem do NCMEC para o fornecimento de dados de CSAM.

3.1.3. O País não possui norma que trate a coleta e a guarda de provas digitais

111. O País não possui norma que trate da coleta e da guarda de provas digitais, o que pode implicar quebra da cadeia de custódia e, por conseguinte, comprometer as investigações e os processos delas decorrentes.

112. A prova digital é todo dado ou informação obtido em meio digital, cibernético ou eletrônico, capaz de comprovar a existência ou inexistência de um fato ou circunstância. Desta forma, são provas digitais aquelas obtidas de computador, tablet, pen drive, telefone celular, aplicativos de mensagens, redes sociais, sites, aplicações de armazenamento remoto, entre outras.

113. A cadeia de custódia, por sua vez, é um conjunto de ações ou procedimentos feitos de maneira sequencial e encadeada para garantir que a prova produzida fora do ambiente processual seja colhida e mantida sem que ocorram alterações indevidas que possam prejudicar o andamento processual.

114. A quebra da cadeia de custódia, por fim, diz respeito à idoneidade do caminho que deve ser percorrido pela prova até sua análise pelo magistrado, sendo certo que qualquer interferência durante o trâmite processual pode resultar na sua imprestabilidade. Tem como objetivo garantir a todos os acusados o devido processo legal e os recursos a ele inerentes, como a ampla defesa, o contraditório e, principalmente, o direito à prova lícita, conforme proferido no Agravo Regimental no Habeas Corpus 752.444 – SC (2022/0197646-2), do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁵⁸.

115. Desta forma, é natural que, cada vez mais, as provas apresentadas pelos órgãos de persecução penal, como Polícia Federal e polícias civis dos Estados, Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público dos Estados, tenham origem em material digital.

116. O art. 158-A da Lei 13.964/2019, conhecida como Lei Anticrime ou Pacote Anticrime, que aperfeiçoou a legislação penal e processual penal e regulamentou a cadeia de custódia no Decreto 3.689/1941, Código de Processo Penal (CPP), trouxe, pela primeira vez, a definição do que é a cadeia de custódia:

‘Art. 158-A. Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.

§ 1º O início da cadeia de custódia dá-se com a preservação do local de crime ou com procedimentos policiais ou periciais nos quais seja detectada a existência de vestígio.

⁵⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2024/11/senado-aprova-protecao-a-criancas-em-ambientes-digitais>, acesso em: 20/1/2025.

⁵⁸ Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201976462&dt_publicacao=10/10/2022, acesso em: 27/2/2025.

§ 2º O agente público que reconhecer um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial fica responsável por sua preservação.

§ 3º Vestígio é todo objeto ou material bruto, visível ou latente, constatado ou recolhido, que se relaciona à infração penal.'

117. O art. 158-B da mencionada lei, relata que, a cadeia de custódia compreende o rastreamento do vestígio nas seguintes etapas:

I - reconhecimento: ato de distinguir um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial;

II - isolamento: ato de evitar que se altere o estado das coisas, devendo isolar e preservar o ambiente imediato, mediato e relacionado aos vestígios e local de crime;

III - fixação: descrição detalhada do vestígio conforme se encontra no local de crime ou no corpo de delito, e a sua posição na área de exames, podendo ser ilustrada por fotografias, filmagens ou croqui, sendo indispensável a sua descrição no laudo pericial produzido pelo perito responsável pelo atendimento;

IV - coleta: ato de recolher o vestígio que será submetido à análise pericial, respeitando suas características e natureza;

V - acondicionamento: procedimento por meio do qual cada vestígio coletado é embalado de forma individualizada, de acordo com suas características físicas, químicas e biológicas, para posterior análise, com anotação da data, hora e nome de quem realizou a coleta e o acondicionamento;

VI - transporte: ato de transferir o vestígio de um local para o outro, utilizando as condições adequadas (embalagens, veículos, temperatura, entre outras), de modo a garantir a manutenção de suas características originais, bem como o controle de sua posse;

VII - recebimento: ato formal de transferência da posse do vestígio, que deve ser documentado com, no mínimo, informações referentes ao número de procedimento e unidade de polícia judiciária relacionada, local de origem, nome de quem transportou o vestígio, código de rastreamento, natureza do exame, tipo do vestígio, protocolo, assinatura e identificação de quem o recebeu;

VIII - processamento: exame pericial em si, manipulação do vestígio de acordo com a metodologia adequada às suas características biológicas, físicas e químicas, a fim de se obter o resultado desejado, que deverá ser formalizado em laudo produzido por perito;

IX - armazenamento: procedimento referente à guarda, em condições adequadas, do material a ser processado, guardado para realização de contraperícia, descartado ou transportado, com vinculação ao número do laudo correspondente;

X - descarte: procedimento referente à liberação do vestígio, respeitando a legislação vigente e, quando pertinente, mediante autorização judicial.'

118. Segundo Lorenzo Parodi, no trabalho 'A cadeia de custódia da prova digital à luz da Lei 13.964/19 (Lei anticrime)', publicado no Portal Migalhas, no ano de 2020, a citada norma teria direcionado os procedimentos acima às provas materiais e não às provas digitais⁵⁹:

'É importante observar que a lei 13.964/19, após uma definição introdutiva geral do conceito de cadeia de custódia, foca sobretudo nos procedimentos a serem aplicados para o caso de evidências físicas e materiais, tratando de questões como sua descrição e posição no local do crime, sua coleta e acondicionamento de acordo com as características físicas, químicas e biológicas etc.

Fica evidente que foram tomados cuidados na descrição detalhada dos procedimentos relativos à cadeia de custódia de evidências típicas de certos tipos penais, mas não foram tratados os procedimentos relativos a outros tipos de evidências, igualmente comuns, sobretudo em outros tipos penais.

Estou me referindo, em especial, às evidências digitais, tão comuns em casos de corrupção, lavagem de dinheiro e crimes econômicos em geral, mas que, com a evolução e difusão da tecnologia, hoje aparecem também em investigações relativas a tipos penais como roubo, tráfico, sequestro e outras 'tradicionais' atividades criminosas organizadas.' (destacou-se)

⁵⁹ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/320583/a-cadeia-de-custodia-da-prova-digital-a-luz-da-lei-13-964-19--lei-anticrime>, acesso em: 27/2/2025.



119. *Portanto, não existe, na legislação brasileira, uma norma que trate, especificamente, da coleta e da guarda de provas digitais.*
120. *De acordo com Vinícius Machado de Oliveira, no trabalho ‘A Cadeia de Custódia em Provas Digitais’ publicado mais recentemente, no ano de 2022, no Portal Jusbrasil, diante dessa lacuna, é possível aplicar a Norma ABNT NBR ISO/IEC 27037:2013, que tem o objetivo de ‘padronizar o tratamento de evidências digitais, processos fundamentais que visam preservar a integridade da evidência digital’, o que ‘contribuirá para obter sua admissibilidade, força probatória e relevância em processos judiciais ou disciplinares’⁶⁰.*
121. *Considerando o aumento dos crimes cibernéticos, a Lei 13.964/2019 estaria, de certa forma, defasada. A iniciativa mais recente que se propôs a debater a questão é o PL 4.291/2020, de autoria da então Deputada Federal Margarete Coelho (PP-PI), que visa regulamentar a custódia dos elementos digitais de provas, alterando o CPP. O referido PL foi apensado ao PL 5.170/2016 (CD), que inclui entre os meios de prova as fotografias digitais e a captura de imagens coletadas em redes sociais. Entretanto, o PL 5.170/2016 (CD) foi apensado ao PL 8.045/2010 (CD), que trata da reforma do CPP, e está aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa da CD⁶¹.*
122. *Já no curso da auditoria, a Polícia Científica de Santa Catarina (PCI/SC), em reunião conjunta realizada com a equipe de fiscalização e com a Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC), no dia 5/11/2024, destacou que possui protocolos específicos para a cadeia de custódia de provas digitais e que utiliza um sistema de rastreamento próprio para garantir a integridade das provas⁶².*
123. *O Departamento de Polícia Técnica da Bahia (DPT/BA), unidade subordinada à Secretaria da Segurança Pública, que tem por finalidade planejar, coordenar, dirigir, controlar, fiscalizar e executar os serviços no campo da polícia técnico-científica, realizando perícias, exames, pesquisas e estudos, visando à prova pericial, esclareceu, em reunião realizada com a equipe de fiscalização, no dia 24/11/2024, que o País não possui, de fato, uma norma específica para a coleta e guarda de provas digitais⁶¹.*
124. *A Diretoria Técnico-Científica da Polícia Federal (Ditec), por sua vez, esclareceu em reunião realizada com a equipe de fiscalização, no dia 23/1/2025, que a atuação da unidade no que diz respeito à cadeia de custódia da prova digital, é pautada na Instrução Normativa PF 297/2024⁶¹.*
125. *Já a DCiber informou, em resposta à demanda dessa equipe de auditoria, que a atuação do órgão no que diz respeito à cadeia de custódia da prova digital é pautada no CPP e em normativo próprio. No que diz respeito à obtenção e à preservação da prova digital, a atuação do órgão é pautada na Lei 12.965/2014, conhecida como Marco Civil na Internet, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, na Convenção Internacional sobre o Crime Cibernético, promulgada pelo Decreto 11.491/2023 (Convenção de Budapeste) e na jurisprudência dominante brasileira. Por fim, destacou que não há dificuldades relacionadas à cadeia de custódia da prova digital⁶³.*
126. *As respostas acima corroboram que o País não possui, de fato, até o presente momento, norma que trate da coleta e da guarda de provas digitais. É exemplo o fato de o PL 8.045/2010 (CD), quem tem apensado a ele o PL 4.291/2020 (CD) e o PL 5.170/2016 (CD), entre outros, estar parado na CD, aguardando criação de Comissão Temporária.*
127. *A apreciação do PL 4.291/2020 e do PL 5.170/2016 (CD), que tratam do tema de forma isolada, ou mesmo do PL 8.045/2010, que trata do tema em conjunto com outros constantes do CPP, ajudaria a reduzir a chance de ocorrer a quebra da cadeia de custódia de provas digitais e, por conseguinte, o comprometimento de investigações e processos dela decorrentes. Além disso, especificamente no caso dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, facilitaria o encaminhamento*

⁶⁰ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-cadeia-de-custodia-em-provas-digitais/1335977844#:~:text=A%20Cadeia%20de%20Cust%C3%B3dia%20%C3%A9%20considerada%20um%20conjunto%20de%20todo%20s,seu%20reconhecimento%20at%C3%A9%20o%20descarte>, acesso em: 28/2/2025.

⁶¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=490263>, acesso em: 20/1/2025.

⁶² Peça 37.

⁶³ Peça 22, p. 6-7.



das provas digitais dos Estados para a União, na ocorrência de declínio de competência, quando os crimes forem transnacionais.

128. Neste sentido, importante pontuar que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 628624, decidiu que compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes consistentes em disponibilizar ou adquirir material pornográfico, acessível transnacionalmente, envolvendo criança ou adolescente, quando praticados na internet, previstos nos arts. 241, 241-A e 241-B, da Lei 8.069/1990, que instituiu o ECA. Como consequência, foi fixada a tese constante do Tema 393⁶⁴.
129. A elaboração de norma que aborde o tema atende ao previsto no Decreto 11.491/2023, que trata da Convenção sobre o Crime Cibernético, conhecida como Convenção de Budapeste, firmada pela República Federativa do Brasil no ano de 2001 e promulgada em 2023. Com a adesão, o país se compromete, entre outros pontos, a adotar medidas para assegurar a segurança e privacidade dos indivíduos e garantir a cooperação internacional em investigações relacionadas a esse tipo de crime, o que envolve, necessariamente, o desenvolvimento de seu ordenamento jurídico, uma vez que está prevista a edição de normas tratando, entre outros assuntos, da coleta e da guarda de provas digitais⁶⁵.
130. Sobre o assunto, o MJSP, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), destacou o seguinte⁶⁶:
- ‘A integral implementação da Convenção de Budapeste no Brasil trará resultados positivos ao país, uma vez que ensinará a modernização de normativos e políticas adotadas na temática de enfrentamento aos crimes cibernéticos, assim como na coleta e preservação das provas digitais.’*
131. Diante deste cenário, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente da Câmara dos Deputados, para subsidiar a discussão do PL 8.045/2010 (CD), que trata de alterações no Código de Processo Penal, ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regule a cadeia de custódia de provas digitais, em especial no caso dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.
132. O benefício esperado deste encaminhamento é induzir o aprimoramento da legislação para incluir o tratamento e guarda de provas digitais e, com isso, ajudar a reduzir a chance de ocorrer a quebra da cadeia de custódia e, por conseguinte, o comprometimento de investigações e processos dela decorrentes, principalmente os decorrentes de violência sexual contra crianças e adolescentes na internet.
- 3.1.4. O Plano Nacional de Segurança Pública não prevê ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet**
133. A Lei 13.675/2018, além de dar outras providências, criou a PNSPDS e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Com isso, foram estabelecidos princípios, diretrizes, objetivos, meios e instrumentos para implementação, bem como a definição dos integrantes do Susp, entre outros aspectos. De acordo com a citada norma, dentre os instrumentos previstos para a implementação da política, estava o plano de segurança pública e defesa social.
134. Neste sentido, o Decreto 9.630/2018, instituiu o PNSP, instrumento legal de implementação da PNSPDS. Entretanto, o Decreto 9.630/2018 foi revogado devido a fragilidades no plano.
135. Na sequência, sobreveio o Decreto 10.822/2021, que instituiu o PNSP, referente ao período de 2021 a 2030. O documento foi organizado em doze ações estratégicas, treze metas, sistema de governança estruturado em três instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e cinco ciclos de implementação, com a duração de dois anos cada, destinados ao monitoramento e avaliação das ações realizadas.

⁶⁴ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3935933&numeroProcesso=628624&classeProcesso=RE&numeroTema=393#:~:text=Compete%20C3%A0%20Justi%C3%A7a%20Federal%20processar,Lei%20n%C2%BA%208.069/1990>, acesso em: 6/3/2025.

⁶⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11491.htm, acesso em: 12/3/2025.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/convencao-de-budapeste-e-promulgada-no-brasil>, acesso em: 12/3/2025.

136. De acordo com o art. 3º, e item 3 do Anexo, do Decreto 10.822/2021, as ações estratégicas são instrumentos destinados à consecução das metas, que têm os seguintes objetivos, relatados a seguir.

Tabela 5 - Ações Estratégicas do PNSP

Ação Estratégica 1	Promover, viabilizar, executar e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social do País.
Ação Estratégica 2	Desenvolver e apoiar a implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais.
Ação Estratégica 3	Aperfeiçoar a atuação, a coordenação estratégica e a integração operacional dos órgãos de segurança pública e defesa social para o enfrentamento de delitos transfronteiriços e transnacionais, inclusive com a ampliação do controle e da fiscalização nas fronteiras, nos portos e nos aeroportos.
Ação Estratégica 4	Aperfeiçoar a gestão de ativos provenientes da atuação de persecução penal em casos de prática e financiamento de crimes, de atos de improbidade administrativa e de ilícitos apurados e promover a sua destinação.
Ação Estratégica 5	Qualificar o combate à corrupção, à oferta de drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a implementação de ações de prevenção e repressão dos delitos dessas naturezas.
Ação Estratégica 6	Qualificar e fortalecer a atividade de investigação e perícia criminal, com vistas à melhoria dos índices de resolução de crimes e infrações penais.
Ação Estratégica 7	Padronizar tecnologicamente e integrar as bases de dados sobre segurança pública entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o uso de ferramentas de aprendizado de máquina (machine learning) para categorização e análise.
Ação Estratégica 8	Fortalecer a atividade de inteligência das instituições de segurança pública e defesa social, por meio da atuação integrada dos órgãos do SUSP, com vistas ao aprimoramento das ações de produção, análise, gestão e compartilhamento de dados e informações.
Ação Estratégica 9	Promover o aparelhamento e a modernização da infraestrutura dos órgãos de segurança pública e defesa social.
Ação Estratégica 10	Aperfeiçoar as atividades de segurança pública e defesa social por meio da melhoria da capacitação e da valorização dos profissionais, do ensino e da pesquisa em temas finalísticos e correlatos.
Ação Estratégica 11	Aperfeiçoar as condições de cumprimento de medidas restritivas de direitos, de penas alternativas à prisão e de penas privativas de liberdade, com vistas à humanização do processo e redução dos índices gerais de reincidência.
Ação Estratégica 12	Desenvolver e apoiar ações articuladas com outros setores, públicos e privados, destinadas à prevenção e à repressão à violência e à criminalidade relacionadas às mulheres, aos jovens e a outros grupos vulneráveis, bem como ao desaparecimento e ao tráfico de pessoas.

Fonte: Decreto 10.822/2021

137. Como visto, o PNSP, instrumento de implementação da PNSPDS, não previu ações estratégicas relacionadas ao combate dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. No âmbito da Ação estratégica 12, letra 'd', apenas foi estabelecido que deverão ser necessariamente observados, entre outros quesitos, o de 'promover e apoiar programas e projetos que desenvolvam ações preventivas com o objetivo de reduzir a prática de crimes e de violência, especialmente aqueles que envolvam crianças e adolescentes'.
138. A violência sexual contra crianças e adolescentes na internet é, indiscutivelmente, um problema social, que exige esforços conjuntos do poder público e da sociedade para coibir sua prática, e diminuir a distância entre o panorama legal e a realidade das crianças brasileiras⁶⁷. Neste cenário, a inclusão de ações estratégicas e metas relacionadas ao tema em uma futura revisão do PNSC é uma medida importante para assegurar que as ações dos órgãos de segurança pública do país possam ser monitoradas e avaliadas.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2023/boletim-epidemiologico-volume-54-no-08>, acesso em: 22/1/2025.

139. Importante destacar que, de acordo com o Portal Agência Gov, o atual titular do MJSP apresentou, na 9ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP), realizada no dia 19/6/2024, a revisão do PNSP. A matéria aponta que este documento não contempla, novamente, ações estratégicas relacionadas ao combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet⁶⁸.
140. A causa de o PNSP não ter previsto tais ações decorre, mais uma vez, da falta de identificação desta situação como um problema público, que pode ser definido como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada, devendo estar corretamente identificado e delimitado para que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível adotar as medidas necessárias para tratá-lo.
141. A ausência de ações relacionadas ao combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet no PNSP pode ter como efeito a redução das operações realizadas, em função da priorização do combate a outros tipos de delitos que estejam associados a ações previstas na citada norma, a exemplo dos homicídios. Um menor número de operações de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet implica, ao final, aumento desses crimes e, conseqüentemente, maiores riscos a esta poluição tão vulnerável.
142. Diante deste cenário, propõe-se recomendar ao MJSP, que inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ação que trate especificamente do combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021, Anexo, item 3, ação estratégica 12, alínea 'd'.
143. O benefício esperado deste encaminhamento é viabilizar ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, mediante o aprimoramento do PNSP.
- 3.1.5. A Lei de Crimes Hediondos não enquadra como hediondas condutas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente com maior potencial ofensivo quando comparadas a outras estabelecidas na mesma Lei**
144. A Lei 8.069/1990, que instituiu o ECA, tem por objetivo dar proteção integral a crianças e adolescentes, além de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
145. De modo a proteger as crianças e os adolescentes contra o abuso e a exploração sexual na internet, a norma referenciada estabeleceu algumas condutas tipificadas como crimes, conforme exposto no quadro abaixo.

Tabela 6 - Tipificação de Crimes contra crianças e adolescentes na internet

Artigo	Conduta	Pena
Art. 240, caput	Produzir, reproduzir, dirigir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, cena de sexo explícito ou pornográfica, envolvendo criança ou adolescente.	Reclusão, de quatro a oito anos, e multa.
Art. 240, § 1º, inciso I	Agenciar, facilitar, recrutar, coagir ou de qualquer modo intermediar a participação de criança ou adolescente em cenas de sexo explícito ou pornográfica ou ainda quem com esses contracenar (crime hediondo)*.	Reclusão, de quatro a oito anos, e multa.
Art. 240, § 1º, inciso II	Exibir, transmitir, auxiliar ou facilitar a exibição ou transmissão, em tempo real, pela internet, por aplicativos, por meio de dispositivo informático ou qualquer meio ou ambiente digital, de cena de sexo explícito ou pornográfica com a participação de criança ou adolescente (crime hediondo)*.	Reclusão, de quatro a oito anos, e multa.
Art. 241, caput	Vender ou expor à venda fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente.	Reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

⁶⁸ Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202406/mjsp-realiza-9a-reuniao-ordinaria-do-conselho-nacional-de-seguranca-publica>, acesso em: 7/3/2025.

Art. 241-A	Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente.	Reclusão, de três a seis anos, e multa.
Art. 241-B	Adquirir, possuir ou armazenar, por qualquer meio, fotografia, vídeo ou outra forma de registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente (crime hediondo)*.	Reclusão, de um a quatro anos, e multa.
Art. 241-C	Simular a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual.	Reclusão, de um a três anos, e multa.
Art. 241-C, § único	Vender, expor à venda, disponibilizar, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, adquirir, possuir ou armazenar o material produzido contendo a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual.	Reclusão, de um a três anos, e multa.
Art. 241-D	Aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso.	Reclusão, de um a três anos, e multa.
Art. 241-D, § único, inciso I	Facilitar ou induzir o acesso à criança de material contendo cena de sexo explícito ou pornográfica com o fim de com ela praticar ato libidinoso.	Reclusão, de um a três anos, e multa.
Art. 241-D, § único, inciso II	Aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de induzir criança a se exibir de forma pornográfica ou sexualmente explícita.	Reclusão, de um a três anos, e multa.

Fonte: Lei 8069/1990; (*) Nota: alteração introduzida pela Lei 14.811/2024.

146. Recentemente, foi sancionada a Lei 14.811/2024, que, entre outras medidas, alterou a Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, incluindo no rol destes crimes as condutas previstas nos arts. 240, § 1º, e 241-B, da Lei 8.069/1990 (ECA)⁶⁹.
147. Os crimes são classificados como hediondos sempre que se revestem de excepcional gravidade, evidenciam insensibilidade ao sofrimento físico ou moral da vítima ou a condições especiais delas (crianças, adolescentes, deficientes físicos, idosos). Os autores desses crimes não têm direito a fiança ou perdão da pena (indulto, graça ou anistia). Além de terem penas maiores, o início do cumprimento é, obrigatoriamente, em regime fechado, sendo a progressão da pena mais rigorosa.
148. Importante destacar que a Lei 14.811/2024 incluiu os crimes de bullying e cyberbullying no Código Penal (CP) e transformou outros crimes em hediondos, tais como induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação realizados pela internet, sequestro e cárcere privado, bem como tráfico de pessoas, quando cometidos contra crianças e adolescentes. Além disso, previu a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente.
149. As mudanças representaram avanço notável na salvaguarda dos direitos de crianças e adolescentes, implementando medidas concretas para prevenir e combater a violência contra esta parcela da população, seja ela praticada ou não pela internet.
150. A Polícia Federal destacou, em resposta à demanda desta equipe de auditoria, que as alterações levadas a efeito pela Lei 14.811/2024 representaram um aspecto positivo na proteção jurídica das crianças e adolescentes. Contudo, ao não incluir no rol dos crimes hediondos os previstos nos arts. 240, caput, 241, caput e 241-A, do ECA, que possuem pena maior que o previsto no art. 241-B do mesmo diploma legal e são, na sua essência, mais graves, criou uma incongruência legal, em que os de menor gravidade são

⁶⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/15/governo-inclui-bullying-e-cyberbullying-em-codigo-penal.ghtml>, acesso em: 10/3/2025.

*tratados com rigor maior que os de menor gravidade, contrariando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade*⁷⁰.

151. *Para o órgão, a inclusão das condutas previstas nos arts. 240, caput, 241, caput e 241-A, do ECA na Lei de Crimes Hediondos não seria, apenas, uma necessidade, ‘mas um imperativo ético e social que responde adequadamente à gravidade desses atos e reafirma o compromisso do Estado Brasileiro com a proteção integral de crianças e adolescentes’*⁶⁹.

152. *A não tipificação na Lei de Crimes Hediondos implica a possibilidade de os autores destes delitos terem direito a fiança ou perdão da pena (indulto, graça ou anistia). Além disso, não há obrigatoriedade de o início do cumprimento ser em regime fechado, com uma progressão de pena menos rigorosa.*

153. *Diante deste cenário, propõe-se **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, para subsidiar eventual aprimoramento da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, visando a tipificação e inclusão dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet previstos nos arts. 240, caput, 241, caput e 241-A, do ECA, como hediondos, tendo em vista que a não tipificação destes crimes como hediondos faz com que tenham tratamento distinto e menos severo do que outros tipos penais menos graves.*

154. *O benefício esperado deste encaminhamento é induzir o aprimoramento das ações realizadas pelo Poder Público para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet, no caso da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos.*

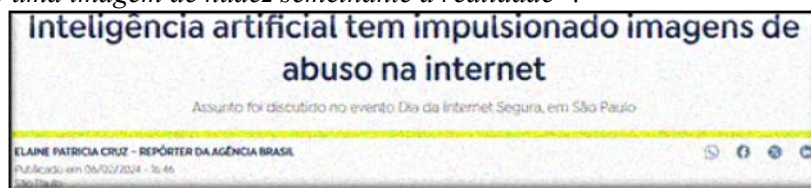
3.1.6. **O Estatuto da Criança e do Adolescente não tipifica como crime o uso de Inteligência Artificial para a produção de conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet**

155. *Atualmente, a Lei 8.069/1990 (ECA) e o Decreto-Lei 2.848/1940 (CP) não tipificam como crime, de forma específica, o uso de Inteligência Artificial (IA) para produzir conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, prevendo apenas, de forma genérica, a adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual.*

156. *O ECA, em seu art. 241-C, tipifica como crime simular a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual. A pena prevista para os criminosos é a de reclusão, de um a três anos, e multa.*

157. *O CP, por sua vez, em seu art. 216-B, tipifica como crime produzir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, conteúdo com cena de nudez ou ato sexual sem autorização. O texto reforça que a pena de seis meses a um ano de detenção também incorre para quem realiza montagem em fotografia, vídeo, áudio ou qualquer outro registro com o fim de incluir pessoa em cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo. A pena prevista para os criminosos é a de detenção, de seis meses a um ano, e multa.*

158. *Entretanto, de acordo com pesquisa realizada pela SaferNet Brasil, a IA é uma das ferramentas mais utilizadas, atualmente, para impulsionar a divulgação de imagens de exploração e abuso sexual na internet. Os criminosos conseguem utilizar um vídeo ou imagem disponível na internet e transformá-los em um conteúdo sexual. A tecnologia permite, por exemplo, que se pegue a foto de uma pessoa vestida e tire a sua roupa, gerando uma imagem de nudez semelhante à realidade*⁷¹.

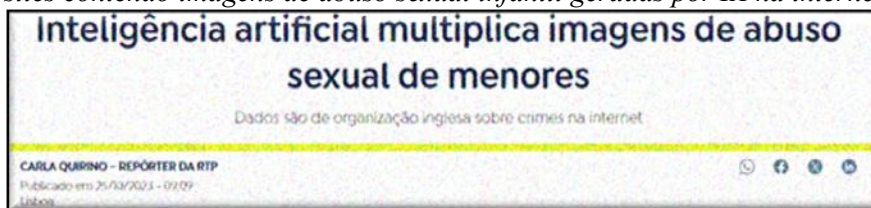


⁷⁰ Peça 22, p. 8.

⁷¹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-02/inteligencia-artificial-tem-impulsionado-imagens-de-abuso-na-internet>, acesso em: 11/3/2025.

159. A SaferNet Brasil, inclusive, informou a esta equipe de auditoria, em reunião no dia 18/11/2024, que é imperativo abordar a questão da IA, especialmente no que tange à criação de imagens de abuso sexual infantil que utilizam imagens reais como insumo e à disponibilização de códigos abertos que são explorados por organizações criminosas. Lembrou que existem PLs no Congresso Nacional para regulamentar essa área, mas que a tramitação desses PLs é lenta⁶¹.

160. A **Internet Watch Foundation (IWF)**, organização sediada no Reino Unido, responsável pela detecção e remoção de imagens de abuso sexual infantil na internet, também chegou à mesma conclusão. Segundo a entidade, a IA é utilizada para multiplicar imagens de abuso sexual de crianças e adolescentes, alterando e reproduzindo imagens de vítimas reais, que sofreram violações, bem como despiando crianças que aparecem em fotos comuns para contextualizá-las em cenários de abuso. Cerca de três mil destas imagens já foram identificadas e removidas. Além disso, em junho do ano de 2023, pela primeira vez, foram descobertos sete sites contendo imagens de abuso sexual infantil geradas por IA na internet aberta⁷².



161. O relatório do **CyberTipline**, sistema centralizado de denúncia de exploração **online** de crianças do NCMEC, destacou que o portal recebeu, **apenas no ano de 2023, cerca de 4.700 denúncias** de conteúdos relacionados à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, criadas pela chamada 'IA generativa', subcampo da IA que se concentra na criação de novos conteúdos, como textos, imagens, vídeos e música, a partir de um conjunto de entradas existentes⁷³. A 'IA generativa' usa uma variedade de técnicas – incluindo redes neurais e algoritmos de aprendizado profundo (deep learning) – para identificar padrões e gerar novos resultados⁷⁴.

162. Ainda segundo o NCMEC, a criação e distribuição dessas imagens falsas — incluindo mídia sintética, falsificação digital e imagens nuas de crianças — pode ter consequências legais sérias e causar danos graves às vítimas, incluindo assédio, bullying, bem como danos psicológicos e emocionais. Entre os principais riscos associados a essa tecnologia estão⁷⁵:

- a) **Aliciamento Online**: consiste na utilização da 'IA generativa' para criar contas falsas em redes sociais para se comunicar com uma criança ou adolescente com a intenção de cometer um crime sexual.
- b) **Sextortion**: consiste na utilização da 'IA generativa' para criar imagens explícitas de uma criança ou adolescente, que são usadas para chantageá-la por conteúdo sexual adicional, para coagi-la a se envolver em atividade sexual, ou então para obter dinheiro.
- c) **Bullying** de IA e vitimização de colegas: consiste na utilização da 'IA generativa' para criar ou espalhar conteúdo prejudicial, como imagens ou vídeos falsos.

163. A falta de tipificação desta conduta pode, a depender do juízo competente, implicar absolvição de pessoas que efetivamente usaram IA para produzir conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes e, em consequência, impunidade, decorrente da ausência do próprio Estado. Adicionalmente, acarreta o aumento da circulação desses conteúdos na internet, além de prolongar o sofrimento das vítimas.

164. Atualmente, estão em análise no Congresso Nacional o PL 3.821/2024 (CD), que tipifica o crime de manipulação digital de imagens por IA e agrava a pena em casos de crimes contra mulheres e

⁷² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-10/inteligencia-artificial-multiplica-imagens-de-abuso-sexual-de-menores>, acesso em: 20/1/2025.

⁷³ Disponível em: <https://www.missingkids.org/cybertiplinedata>, acesso em: 12/3/2025.

⁷⁴ Disponível em: <https://blog.dsacademy.com.br/guia-completo-sobre-inteligencia-artificial-generativa/>, acesso em: 12/3/2025.

⁷⁵ Disponível em: <https://www.missingkids.org/theissues/generative-ai>, acesso em: 12/3/2025.

candidaturas em período eleitoral, de relatoria da deputada Amanda Gentil (PP-MA)⁷⁶ e o PL 2.338/2023 (SF), que dispõe sobre o uso de IA, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)⁷⁷.

165. Portanto, é de fundamental importância que se estabeleça como crime o uso de 'IA generativa' para a criação de conteúdo relacionado ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Além disso, é importante que a legislação que vier a ser aprovada inclua obrigação para as empresas detentoras de aplicações como ChatGPT (GPT4), CoPilot e Dall-E 2, detectarem, relatarem e removerem tentativas de criação desse tipo de conteúdo usando suas ferramentas.
166. Diante deste cenário, propõe-se **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, a fim de subsidiar a elaboração de normativos que regulamentem o uso de Inteligência Artificial no Brasil e tipifiquem a produção de conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes geradas por Inteligência Artificial como crime.
167. Desta forma, o Brasil seguiria a experiência do Reino Unido, que se tornará o primeiro país a introduzir leis criminalizando a geração de conteúdos de violência sexual contra crianças e adolescentes com o uso de IA⁷⁸.

AI tools used for child sexual abuse images targeted in Home Office crackdown

UK will be first country to bring in tough new laws to tackle the technology behind the creation of abusive material

168. O benefício esperado deste encaminhamento é sensibilizar o Congresso Nacional sobre a necessidade de o País dispor, o mais rápido possível, de leis que tipifiquem como crime o uso de IA para produção de conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Adicionalmente, também se espera um combate mais efetivo a este tipo de delito, a redução da sensação de impunidade e a diminuição da circulação desses conteúdos na internet, evitando, com isso, o prolongamento do sofrimento das vítimas.

3.2. ACHADO 2 – Vulnerabilidades da ação estatal prejudicam o combate aos crimes de abuso e a exploração de crianças e adolescentes na internet

3.2.1. Inexistência de rede integrada entre as esferas federal e estadual para tratar de crimes cibernéticos

169. A inexistência de rede integrada entre as esferas federal e estadual para tratar de crimes cibernéticos é um desafio no cenário atual da segurança pública. Com o avanço da tecnologia e a crescente dependência de sistemas digitais, os crimes cibernéticos tornaram-se uma preocupação crítica para governos, empresas e cidadãos.
170. A última edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, aponta que os estelionatos cresceram e já superaram os roubos, fortalecendo o crime organizado. Um dos fatores que contribuiu para esta situação foi justamente o crescimento dos crimes realizados pela internet⁷⁹:

'No texto de Lima e Bueno (2023), já citado anteriormente, notou-se que o crescimento de crimes virtuais é uma tendência mundial e não apenas circunscrita ao Brasil. Com base em vários artigos analisados, os autores identificaram alguns fatores que podem ser resumidos em duas grandes dimensões de análise. A primeira delas é aquilo que podemos chamar de mudanças societais e culturais que estão em curso e que dizem respeito à forma e à velocidade com que a transformação digital² avança no mundo e no Brasil em particular. A incorporação quase que absoluta de smartphones na vida cotidiana da imensa maioria da população brasileira é um exemplo de transformação digital que tem mudado a forma das interações Estado

⁷⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1135019-camara-aprova-punicao-para-quem-divulgar-imagem-de-nudez-gerada-por-inteligencia-artificial-com-fim-de-constranger>, acesso em: 12/3/2025.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2338-2023>, acesso em: 12/3/2025.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2025/feb/01/ai-tools-used-for-child-sexual-abuse-images-targeted-in-home-office-crackdown>, acesso em: 12/3/2025,

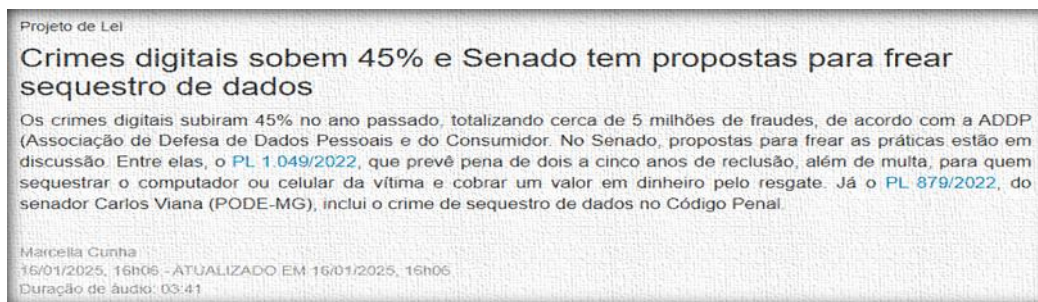
⁷⁹ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>, acesso em: 27/3/2025.

e sociedade e dos indivíduos entre si – segundo a pesquisa Top of Mind 2023 do Datafolha, 85% da população adulta com 16 anos de idade ou mais do país possuem tais dispositivos, sendo que, entre aqueles que ganham mais de 10 salários-mínimos, esse percentual sobe para 97%. O número crescente de estelionatos e golpes virtuais responderia, portanto, à migração cada vez mais intensa de esferas da vida para o ambiente cibernético acessado pelos smartphones (bancos, aplicativos de relacionamento, de serviços de transporte, saúde e/ou alimentação, entre outros).

(...)

Em resumo, as mudanças tecnológicas e sociais afetam sobremaneira as dinâmicas criminais. Há cerca de 30 anos, era comum ver pessoas com toca-fitas nas mãos em restaurantes, pois carros eram arrombados para se levar o item. Havia todo um mercado paralelo do produto. Atualmente, toca-fitas não existem mais. Na mesma medida em que a revolução da tecnologia digital está transformando a nossa sociedade e alterando a maneira com que as pessoas se relacionam, concomitantemente, mudam-se o comportamento e o relacionamento entre as pessoas, surgem novas oportunidades para o criminoso. Vale frisar que hoje parte importante do relacionamento das pessoas ocorre mediado pelas tecnologias, principalmente pelo telefone, mídias sociais e aplicativos de trocas de mensagens.’

171. A Associação de Defesa de Dados Pessoais e do Consumidor (ADDP) chegou a mesma conclusão ao apontar que os crimes digitais subiram 45% no ano de 2024, totalizando cerca de cinco milhões de fraudes, conforme recente reportagem da Rádio Senado⁸⁰.



172. A falta de rede integrada dificulta a coordenação e a cooperação entre diferentes níveis de governo, o que é essencial para enfrentar eficazmente as ameaças cibernéticas. Uma das possíveis causas dessa situação é a demora para a implementação da Rede Nacional de Enfrentamento aos Crimes Cibernéticos – conhecida como Rede Ciber.
173. Em reunião com o Ciberlab, no dia 21/1/2025, foi mencionado que não há conscientização cibernética desenvolvida no país, o que prejudica a alocação de recursos para o combate a crimes virtuais. Com a Rede Ciber, a Senasp pretende replicar a estrutura (softwares, hardwares e boas práticas) do Ciberlab nos Estados, com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), via acordos de cooperação. Na mesma reunião, foi citado que o planejamento de 2025 do MJSP tem como uma das principais ações fazer funcionar a Rede Ciber⁸¹.
174. O Ciberlab também informou, em resposta à demanda da equipe de auditoria, que a Rede Ciber está em fase de construção. De acordo com o Ciberlab, este projeto visa promover a integração das forças de Segurança Pública em colaboração com os Gaeco dos Ministérios Públicos, por meio da implementação da Rede de Enfrentamento de Crimes Cibernéticos. Ainda segundo o Ciberlab, o objetivo é estabelecer estrutura ágil e eficiente para identificar, investigar e combater atividades criminosas na esfera digital, buscando, sobretudo, o combate aos crimes cibernéticos e a proteção de dados sensíveis dos cidadãos e das instituições⁸¹.
175. Em informações complementares enviadas pela Unidade de Gestão Estratégica de Operações Integradas e de Inteligência da Diopi, foi relatado que o Projeto Rede Ciber está vinculado à Política de Enfrentamento das Organizações Criminosas e suas ações auxiliam no atingimento do objetivo estratégico

⁸⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/01/16/crimes-digitais-sobem-45-e-senado-tem-propostas-para-frear-sequestro-de-dados>, acesso em: 27/3/2025.

⁸¹ Peça 24.

de 'Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade', previsto no Mapa Estratégico 2024-2027 do MJSP⁸².

176. O Projeto Rede Ciber está formalizado no Termo de Abertura de Projeto TAP 49 e no Plano de Gerenciamento de Projeto e sua implementação será realizada por meio de portaria e celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) com os Estados e o Ministério Público, até julho de 2025 e dezembro de 2027, respectivamente⁸¹. Entretanto, o Relatório de Gestão de Riscos do Projeto Rede Ciber apontou riscos que podem comprometer ou atrasar o andamento do projeto⁸³.

177. Os efeitos dessa falta de integração são significativos. A limitação no combate a crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet é um dos principais impactos. A dificuldade de acesso a dados referentes a CSAM, aliada à falta de equipamentos e treinamento adequados das polícias estaduais, compromete a capacidade de resposta a esses crimes. Isso não apenas coloca em risco a segurança das crianças e adolescentes, mas também enfraquece a confiança pública nas instituições responsáveis pela proteção e segurança.

178. Considerando que o Projeto Rede Ciber está em vias de ser implantado, com previsão de início para julho de 2025, **deixa-se de propor**, neste momento, recomendação ao MJSP. Entretanto, a unidade técnica poderá avaliar, oportunamente, a instauração de processo de controle externo para avaliar e acompanhar a execução do Projeto Rede Ciber.

179. Diante deste cenário, propõe-se **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao MJSP para subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a importância da implementação do projeto na redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, e na facilitação da coordenação e do intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de crime.

180. O benefício esperado com a implementação da Rede Ciber é o aprimoramento do combate a crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet em todo o país. Com uma rede integrada e eficiente, será possível melhorar a coleta e análise de dados, otimizar o uso de recursos e garantir que as forças de segurança estejam bem equipadas e treinadas para lidar com essas ameaças. Isso resultará em uma resposta mais rápida e eficaz aos crimes cibernéticos, aumentando a segurança e proteção das crianças e adolescentes em todo o Brasil.

3.2.2. Risco de descontinuidade das ações de responsabilidade do CiberLab por ausência de sua previsão na estrutura formal do MJSP

181. O Ciberlab do MJSP tem desempenhado papel crucial na coordenação de ações voltadas para a proteção de dados e segurança digital, inclusive nos casos de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. Essas funções são vitais para garantir que o Brasil esteja preparado para enfrentar as ameaças cibernéticas em constante evolução.

182. No entanto, a ausência de previsão formal do Ciberlab na estrutura organizacional do MJSP levanta preocupações significativas sobre a continuidade de suas operações e pode impactar a alocação de recursos humanos, tecnológicos e financeiros no Laboratório, limitando sua capacidade de resposta a incidentes cibernéticos. Além disso, essa ausência de formalização do Ciberlab, pode resultar em falta de coordenação com outras iniciativas de segurança cibernética dentro do governo, levando à eventual sobreposição de esforços ou mesmo lacunas na cobertura da segurança cibernética do país.

183. A Lei 13.675/2018, que cria a PNSPDS, estabelece, no art. 6º, inciso XXVI, que um dos objetivos dessa política é fortalecer as ações de prevenção e repressão aos crimes cibernéticos. Isso reforça a importância de uma estrutura formal para o Ciberlab, alinhando suas atividades com os objetivos nacionais de segurança pública.

184. Os efeitos da continuidade dessa situação são múltiplos e preocupantes. Primeiramente, há o risco de pagamento excessivo de diárias a servidores mobilizados no MJSP, o que representa uso ineficiente dos recursos públicos. Além disso, a insegurança jurídica gerada pela falta de formalização pode desestimular

⁸² Peça 34.

⁸³ Peça 33.

os servidores alocados no Ciberlab, comprometendo sua motivação e desempenho. Outro efeito crítico é o risco significativo de perda de pessoal altamente qualificado na detecção de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, o que pode enfraquecer a capacidade do país de lidar com essa ameaça.

185. Adicionalmente, a descontinuidade das operações do Ciberlab pode resultar em diminuição na detecção dos casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. Isso também afetaria o apoio de dados de CSAM aos Estados, caso o Ciberlab pare de atuar, comprometendo as operações conjuntas, realizadas entre os estados com apoio do Ciberlab, para a proteção das crianças e adolescentes no ambiente digital.

186. Como exemplo, relaciona-se a seguir operações realizadas pelo Ciberlab em conjunto com estados e o HSI para combater o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes na internet nos últimos anos.

Tabela 7: Operações realizadas pelo Ciberlab

Operação	Data	Participante	Mandados de busca e apreensão no país	Prisões efetuadas
Luz na Infância 8	9/6/2021	18 estados e 5 países	170	40
Luz na Infância 9	30/6/2021	13 estados e 6 países	73	-
Luz na Infância 10	6/12/2022		108	-
Aliados por la infancia	28/8/2023	SP e mais sete países.	50	14
Bad Vibes	10/10/2023	12 estados e dois países	36 e 5 mandados de prisão temporária	21
Bad Vibes II	6/12/2023	MG	36	21
Redenção	5/4/2024	PR e RS	4	2
Athene	30/4/2024	SC e DF	2	1

Fonte: Resposta ofício de requisição⁸⁴

187. O Anexo I do Decreto 11.348/2023, que estabelece a Estrutura do MJSP, no art. 28, inciso I, dispõe que é competência da Diopi assessorar a Senasp nas atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com os órgãos de segurança pública federais, estaduais, municipais e distritais. Isso destaca a necessidade de uma estrutura formal que permita ao Ciberlab cumprir suas funções de maneira eficaz e integrada.

188. O Ciberlab informou, em resposta à demanda de informações desta equipe de auditoria, que, atualmente, o laboratório não está formalizado na estrutura do MJSP⁸⁵. Por meio de informações complementares, o MJSP esclareceu que a proposta de decreto que cria a Coordenação-Geral de Crimes Cibernéticos na estrutura formal do Ministério encontra-se no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para análise⁸⁶.

189. Diante desse cenário, propõe-se **dar ciência** ao MJSP que a não formalização do Ciberlab na estrutura do Ministério, prevista no Decreto 11.348/2023, implica risco significativo de descontinuidade das ações executadas pelo Ciberlab no combate aos crimes cibernéticos e de ineficácia das operações realizadas com outros órgãos de segurança.

190. Os benefícios esperados com a formalização do Ciberlab são significativos. Primeiramente, haverá uma adequação da estrutura formal do MJSP à realidade existente, o que permitirá uma gestão mais eficiente e alinhada com as necessidades atuais. Além disso, a formalização contribuirá para o aumento da motivação dos servidores alocados no Ciberlab, proporcionando-lhes segurança jurídica e um ambiente de trabalho mais estável e previsível.

⁸⁴ Peça 24, Informação 203/2024/CIBER-DIOPI/DIOPI/SENASP, p. 6, alínea “c”.

⁸⁵ Peça 24, Informação 203/2024/CIBER-DIOPI/DIOPI/SENASP, p. 6, alínea “m”.

⁸⁶ Peça 30.

3.2.3. Baixo número de acordos de cooperação técnica firmados entre a Polícia Federal e as Secretarias de Segurança Pública Estaduais impede os Estados de terem acesso aos sistemas da Polícia Federal que auxiliam o combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet

191. O baixo número de ACTs firmados entre a Polícia Federal e as secretarias de segurança pública estaduais é um problema que impacta diretamente a capacidade do Estado em combater crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet.
192. Uma das principais causas desse problema é o excesso de burocracia que pode gerar um entrave significativo na assinatura de ACTs entre a Polícia Federal e Estados, devido à diversos procedimentos administrativos que devem ser executados antes da formalização do acordo. Além disso, há uma possível dificuldade por parte das secretarias estaduais de segurança pública em cumprir com os termos do acordo, que demanda a alocação de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários para o deslocamento e treinamento de policiais. Essa alocação de recursos pode ser um desafio para muitos Estados, que já enfrentam limitações orçamentárias e de pessoal.
193. A DCiber da Polícia Federal informou que, até o momento, apenas Goiás e o Distrito Federal firmaram ACTs, e que em 2024⁸⁷:
- ‘... ocorreu a primeira ação nacional coordenada pela Polícia Federal, com o apoio e participação das Polícias Cíveis de vários Estados (...). Contudo, há também operações levadas à cabo pela Polícia Federal ou pelas Polícias Cíveis, deflagradas conjuntamente. Não há necessidade de instrumento formal prévio. Contudo, visando favorecer esse tipo de ação, bem como com vistas a institucionalizar essas cooperações, estão sendo assinados Acordos de Cooperação Técnica (ACT) para combate aos crimes cibernéticos entre a Polícia Federal (PF), as Secretarias de Segurança Pública dos estados e as Polícias Cíveis, com o objetivo de dar celeridade e maximizar a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, com a capacitação de recursos humanos, além do desenvolvimento e compartilhamento de tecnologias no combate aos crimes digitais.’
194. Os efeitos dessa situação são preocupantes. A defasagem na capacitação de policiais civis estaduais em comparação aos policiais federais é um dos principais impactos. Sem o devido treinamento e acesso aos sistemas da Polícia Federal, os policiais estaduais ficam limitados no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes praticados na internet.
195. Além disso, a redução na efetividade do combate a esses crimes por parte dos Estados, que não têm acesso e treinamento nos sistemas da Polícia Federal, significa que muitos crimes podem não ser investigados ou solucionados de forma eficaz, deixando as vítimas desprotegidas.
196. Os ACTs facilitarão o treinamento e acesso ao Sistema Rapina, ferramenta desenvolvida pela Polícia Federal para auxiliar na identificação e repressão dos crimes de abuso sexual infantojuvenil, por meio da filtragem e seleção de dados recebidos do NCMEC. Inclusive o Sistema Rapina já rompeu as fronteiras nacionais.
197. Recentemente, o MJSP assinou o memorando de entendimento com a Polícia Judiciária de Portugal para compartilhamento do Sistema, oportunidade na qual o Ministro da Justiça destacou a importância da utilização de novas ferramentas, a exemplo do Sistema Rapina, diante da migração da criminalidade para o ambiente virtual⁸⁸.



⁸⁷ Peça 22.

⁸⁸ Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/ministerio-da-justica-e-policia-judiciaria-de-portugal-compartilharao-software-para-combater-abuso-sexual-infantil>, acesso em: 27/3/2025.



198. *Em reuniões com o Gaeco do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), no dia 6/11/2024, e com a Polícia Civil de Rondônia (PCRO) no dia 22/11/2024, a equipe de auditoria tomou conhecimento da demanda por dados (acesso a sistemas) e treinamento da Polícia Federal, reforçando a necessidade urgente de cooperação técnica e capacitação entre Estados e Polícia Federal⁶¹.*
199. *O Anexo I do Decreto 11.348/2023⁸⁹, que estabelece a estrutura do MJSP, dispõe que compete à DCiber da Polícia Federal dirigir, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar as atividades de prevenção e repressão das infrações penais praticadas no ambiente cibernético quanto a abuso sexual infanto-juvenil.*
200. *Compete ainda à DCiber apoiar operacionalmente investigações conduzidas por outras unidades que demandem o emprego de recursos ou técnicas especiais. Essa competência reforça a importância de cooperação técnica eficaz entre a Polícia Federal e as secretarias estaduais de segurança pública, pois a DCiber possui recursos, como o Sistema Rapina, e expertise necessários para apoiar as investigações estaduais.*
201. *Para enfrentar essa situação, propõe-se **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), com o objetivo de sensibilizar os chefes de polícia quanto à necessidade da assinatura dos acordos de cooperação técnica com a Polícia Federal, permitindo acesso e treinamento dos policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, a exemplo dos Acordos de Cooperação Técnica firmados pelo Distrito Federal e pelo estado de Goiás.*
202. *Os benefícios esperados com a implementação desse encaminhamento são significativos. Com uma maior adesão dos Estados aos ACTs com a Polícia Federal, espera-se aumento no número de policiais estaduais capacitados e com acesso aos sistemas federais de combate a crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet. Isso não apenas melhoraria a capacidade dos Estados em combater esses crimes, mas também promoveria uma maior integração e cooperação entre as forças de segurança federais e estaduais, resultando em uma resposta mais eficaz e coordenada no enfrentamento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.*
- 3.3. ACHADO 3 – Ausência de coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet**
- 3.3.1. O País não possui coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet**
203. *Durante os trabalhos de auditoria, a equipe se deparou com a questão do comércio de CSAM na internet, constatando situação que exige atenção imediata. O aumento significativo do comércio de CSAM, aliado à dificuldade de detecção desses crimes, impõe a necessidade de formalização de coalizão financeira para impedir, rastrear e dificultar a monetização do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.*
204. *O rastreamento de operações financeiras é capaz de incrementar a capacidade dos agentes investigativos de identificar os infratores, pois não é apenas o responsável pelo compartilhamento da informação que deve ser punido, o indivíduo que paga pelo acesso ao conteúdo ilícito também tem de ser responsabilizado.*
205. *Em reunião com a SaferNet, a equipe de auditoria foi alertada sobre o crescimento da monetização desse tipo de crime. Segundo o Presidente da SaferNet, a coalisão financeira para rastrear pagamentos de material de abuso sexual infantil ainda é uma lacuna no Brasil, ao contrário da Europa e dos EUA, embora a dimensão financeira desse tipo de crime seja conhecida no país há mais de vinte anos⁶¹.*
206. *Durante os trabalhos da CPI da Pedofilia de 2008 (2008-2010), foi assinado acordo de coalizão financeira com as operadoras de cartões de crédito para reportar transações suspeitas de conteúdo de CSAM⁹⁰. Entretanto, segundo a SaferNet, que participou ativamente dos trabalhos da CPI, o instrumento*

⁸⁹ Decreto 11.348/2023, Anexo I, art. 48, inciso I, alínea “b”, e inciso II.

⁹⁰ Peça 36, Relatório final da CPI da Pedofilia 2008, p. 1003-1024.



criado, um cartão rastreador, não foi efetivamente utilizado pelas autoridades e o acordo não foi implementado⁶¹.

207. A SaferNet, em iniciativa inédita no país, apresentou relatório ao MPF, à Polícia Federal e a autoridades francesas, no qual revela que mais de 1,25 milhão de usuários do Telegram no Brasil estão em grupos nos quais ocorre a venda e o compartilhamento de imagens de abuso sexual infantil e outros crimes como imagens de nudez e sexo vazadas sem consentimento, bem como a venda de material pornográfico gerado com IA. Somente em uma das comunidades, a SaferNet contou 200 mil usuários⁹¹.
208. Ainda segundo a SaferNet, uma das sugestões para endereçar esse problema seria utilizar a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) para articular órgãos públicos e setor privado, sem custo substancial para o setor financeiro, que já possui setores de compliance para transações restritas⁶¹.
209. Dados apresentados pelo ICMEC no relatório **Child Sexual Abuse Material: Model Legislation & Global Review**⁹², mostram que membros de gangues e redes criminosas **offshore** (localizadas principalmente nas Filipinas e na África Ocidental), se apresentam como adolescentes e se conectam com jovens **online**, pedindo imagens e vídeos, para depois exigir que as vítimas paguem para impedir que as imagens circulem entre familiares e amigos. Em um caso, um cidadão do Sri Lanka contatou meninas com idades entre doze e dezessete anos na Austrália, EUA e Reino Unido. Após a prisão, investigações de inteligência financeira identificaram não apenas as vítimas, mas também uma rede de criminosos que têm como alvo crianças em todo o mundo visando ganhos financeiros.
210. Na Austrália, a Polícia Federal Australiana e o Centro Australiano de Relatórios e Análise de Transações trabalharam junto com o setor financeiro para fechar mais de quinhentas contas bancárias, serviços financeiros e contas de moeda digital vinculadas a sindicatos internacionais do crime organizado, que extorquiam sexualmente crianças australianas⁹¹.
211. O ICMEC também publicou o documento **Cryptocurrency and the Trade of Online Child Sexual Abuse Material**, no qual discute o papel crescente das criptomoedas na venda de CSAM⁹³.
212. De acordo com o ICMEC, a partir de 2017, houve expansão significativa no uso de criptomoedas para transações de CSAM, especialmente na **dark web**. Em 2019, a IWF identificou 288 novos sites da **dark web** vendendo CSAM, um aumento de 238% em relação aos 85 sites da **dark web** identificados em 2018, sendo que 197 desses 288 sites foram avaliados como comerciais e aceitavam apenas pagamentos em moedas virtuais⁹².
213. A **Chainalysis**, empresa especializada no fornecimento de dados, softwares e serviços de pesquisas sobre criptomoedas, rastreou, em 2019, quase US\$ 930.000 em pagamentos para endereços de provedores associados a CSAM, via as criptomoedas Bitcoin e Ethereum, representando aumento de 32% em relação a 2018, que por sua vez, teve um aumento de 212% em relação a 2017⁹².
214. Ainda segundo o ICMEC, casos notáveis, como a derrubada do site de mercado de CSAM **Welcome to Video**, ilustram a proliferação desse tipo de material na internet e o uso do Bitcoin como método de pagamento. A operação, comandada pelo Departamento de Justiça Americano, conseguiu prender e indiciar 337 usuários do site que residiam nos EUA e em onze outros países. Quando o site foi retirado do ar, em março de 2018, havia mais de um milhão de endereços Bitcoin hospedados no servidor, indicando que o site tinha capacidade para pelo menos um milhão de usuários. Nesta ocasião, mais de 250.000 vídeos exclusivos de CSAM foram removidos⁹².

1. ⁹¹ Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/relatorio-da-safernet-revela-que-mais-de-1-milhao-de-usuarios-do-telegram-estao-em-grupos#:~:text=O%20relat%C3%B3rio%20%E2%80%9CEm%20suas%20pr%C3%B3prias,primeiro%20semestre%20de%202024%20por>, acesso em: 20/1/2025.

⁹² Child Sexual Abuse Material: Model Legislation & Global Review, p. 18-20, 10th Edition, 2023, disponível em: <https://www.icmec.org/child-pornography-model-legislation-report/>, acesso em: 13/3/2025.

⁹³ Disponível em: https://cdn.icmec.org/wp-content/uploads/2021/03/Cryptocurrency-and-the-Trade-of-Online-Child-Sexual-Abuse-Material_03.17.21-publish-1.pdf, acesso em: 22/1/2025.

215. Em outra operação, o Departamento de Justiça dos EUA derrubou o site **DarkScandals**, que distribuía CSAM e conteúdo sexual obscuro, e recebeu pagamentos significativos em Bitcoin (188,6631 BTC - avaliados em aproximadamente US\$ 1,6 milhão, em 1/3/2020); e Ethereum (26,724 de ETH - avaliados em aproximadamente US\$ 5.730). Segundo o ICMEC, a criptomoeda, especialmente o Bitcoin, tornou-se um método de pagamento importante para CSAM, devido à sua acessibilidade e adoção ampla. Já moedas de privacidade, como Monero, Dash e ZCash, que ocultam detalhes de transações para que não haja registro público dos endereços do remetente e do destinatário ou do valor da transação, representam desafios regulatórios⁹².

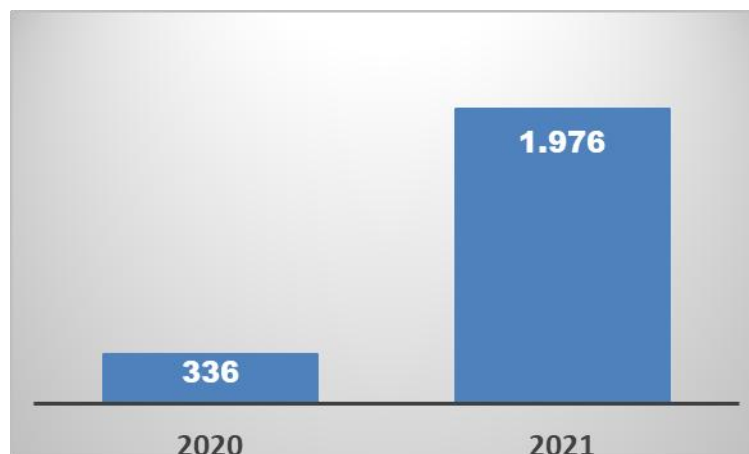
216. O ICMEC aponta que o uso de criptomoedas para CSAM continua a crescer, exigindo esforços contínuos de investigação e regulamentação. Embora muitos usuários acreditem que estão anônimos ao usarem criptomoedas, as investigações demonstram que é possível rastreamento, conforme citado pelo chefe de investigações criminais do **U.S. Internal Revenue Service Criminal Investigation (IRS-CI)**, Don Fort⁹².

Os criminosos devem saber que se você deixar uma pegada digital, nós o encontraremos. Se você explorar nossos filhos, nós o colocaremos atrás das grades. Se você pensou que era anônimo, pense novamente!

217. *How Cryptocurrency Revitalized Commercial CSAM*, expõe a revitalização do comércio de CSAM online, a partir do advento das criptomoedas⁹⁴. A criptomoeda facilitou a comercialização de CSAM ao remover barreiras de pagamento, permitindo que infratores troquem e paguem anonimamente por esse material, o que incentivou a criação de novos conteúdos, aumentando o número de crianças exploradas e o crescimento rápido de **sextortion**, em que infratores coagem menores a enviar imagens sexualmente explícitas, financeiramente motivadas.

218. Ainda no citado documento, instituições financeiras dos EUA, incluindo bancos, empresas de serviços financeiros e bolsas de criptomoedas, são obrigadas, em certos casos, a registrar relatórios sobre atividades suspeitas de CSAM ao Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), unidade do Departamento do Tesouro Americano. Em 2021, a FinCEN relatou que a criptomoeda é cada vez mais o método de pagamento escolhido para transações financeiras de CSAM⁹³.

Figura 6: Relatórios de atividades suspeitas envolvendo criptomoedas e CSAM



Fonte: Documento *How Cryptocurrency Revitalized Commercial CSAM*⁹³

219. O valor total envolvido em transações financeiras com suspeita de CSAM usando criptomoeda em 2020 e 2021 foi de US\$ 411 milhões, sendo que os valores das transações individuais variaram amplamente, de menos de US\$ 100 a valores acima de US\$ 1 milhão⁹³.

220. Os efeitos dessa situação são preocupantes. Há aumento na circulação de material de CSAM na internet, o que, por sua vez, leva a aumento na lavagem de dinheiro. Isso também incentiva a exposição

⁹⁴ Disponível em: https://securitiesanalytics.com/wp-content/uploads/2024/04/How-Cryptocurrency-Revitalized-Commercial-CSAM_4.16.24-FINAL.pdf, acesso em: 22/1/2025.

prolongada das vítimas na internet e alimenta sentimento de impunidade em relação aos crimes de comercialização de CSAM.

221. *A perpetuação desse ciclo de abuso não apenas compromete a segurança das crianças e adolescentes, mas também desafia os esforços das autoridades em garantir um ambiente digital seguro.*

222. *No entanto, existem boas práticas internacionais que podem servir de modelo para enfrentar esse problema. A Asia-Pacific Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation, lançada pelo ICMEC em 2009⁹⁵, a US Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation, lançada pelo ICMEC em 2006⁹⁶ e a European Financial Coalition against Commercial Sexual Exploitation of Children⁹⁷, são exemplos de iniciativas bem-sucedidas de coalizões financeiras que poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro. Essas coalizões têm demonstrado eficácia na mobilização de recursos financeiros e na implementação de estratégias para identificar e bloquear transações suspeitas de CSAM, servindo como um guia valioso para a formulação de políticas nacionais⁹³.*

223. *Diante desse cenário, propõe-se **recomendar** ao MJSP que estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro e seu órgão regulador respectivo, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e monetização do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e consequentemente, a lavagem de dinheiro na internet, como apontam as boas práticas internacionais da **Asia-Pacific Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation**, da **US Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation** e da **European Financial Coalition against Commercial Sexual Exploitation of Children**.*

224. *O benefício esperado dessa ação é combate mais efetivo do comércio e monetização de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, contribuindo para um ambiente **online** mais seguro e protegido para essa parcelada população. A proteção das gerações futuras depende de ações coordenadas e decisivas que priorizem a segurança e o bem-estar das crianças e adolescentes em todos os aspectos da sociedade.*

4. BOAS PRÁTICAS

4.1. Laboratório de Operações Cibernéticas – Ciberlab

225. *O Laboratório de Operações Cibernéticas integra a Diopi/Senasp do MJSP.*

226. *Criado em 2016 durante as Olimpíadas no Rio de Janeiro, representa iniciativa inovadora e eficaz no combate aos crimes cibernéticos.*

227. *O Ciberlab foi estabelecido com o objetivo de fortalecer a detecção e o combate a crimes cibernéticos, utilizando tecnologias avançadas e estratégias de busca ativa. Desde sua criação, tem se dedicado a monitorar sistematicamente redes sociais, fóruns e aplicativos de mensagens, buscando identificar e prevenir a ocorrência de crimes sexuais contra menores. Esse processo de busca ativa contínua é crucial, pois permite que as autoridades estejam um passo à frente dos criminosos, garantindo resposta rápida e eficaz.*

228. *Além de buscas proativas, o Ciberlab também se beneficia de denúncias recebidas, que são fundamentais para direcionar investigações e acelerar a resposta do Estado. A colaboração entre o Ciberlab e a sociedade civil é um aspecto vital dessa boa prática, pois envolve a comunidade na luta contra o crime, aumentando a eficiência e a abrangência das operações realizadas.*

229. *Os benefícios do Ciberlab são evidentes. Ao focar na detecção precoce e na resposta rápida, não apenas impede que crimes ocorram, mas também contribui para a criação de ambientes digitais mais seguros.*

⁹⁵ Disponível em: <https://www.icmec.org/apfc-asia-pacific-financial-coalition-against-child-sexual-exploitation/#:~:text=The%20APFC%20has%20since%20become,collaborate%20against%20online%20child%20exploitation>, acesso em: 11/12/2024.

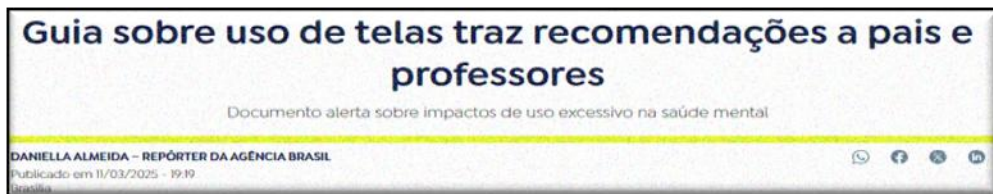
⁹⁶ Disponível em: <https://www.icmec.org/fcacse/>, acesso em: 20/1/2025.

⁹⁷ Disponível em: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-670296.pdf>, acesso em: 11/12/2024.

230. *O Ciberlab exemplifica uma boa prática na luta contra crimes cibernéticos, especialmente aqueles que afetam os mais vulneráveis. Ao combinar tecnologia, estratégia e colaboração comunitária, oferece abordagem robusta e eficaz para enfrentar os desafios da segurança digital. A continuidade e a expansão de iniciativas como o Ciberlab são essenciais para garantir um futuro seguro e protegido para crianças e adolescentes.*

4.2. Guia sobre uso de dispositivos digitais

231. *O Governo Federal, publicou, este ano, o documento ‘Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Uso de Dispositivos Digitais’, com o objetivo de construir um ambiente digital mais seguro, equilibrado e saudável para esta parcela da população⁹⁸.*



232. *O guia foi elaborado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR), com participação de outros seis ministérios – Casa Civil da Presidência, Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, dos Direitos Humanos e da Cidadania, da Educação e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o que demonstra a importância e, sobretudo, a transversalidade do tema⁹⁹.*

233. *O guia chega após a sanção da Lei 15.100/2025, que proibiu o uso de celulares nas escolas, e oferece, em essência, recomendações aos pais e responsáveis para combater o excesso de tempo em frente às telas (celulares, tablets, computadores e televisão), estimulando, com isso, o acompanhamento familiar. Além disso, apresenta orientações a professores e educadores, atores igualmente importantes nesse processo⁹⁸.*

234. *Como exemplos de sugestões apresentadas, há as seguintes⁹⁸:*

- a) não usar telas para crianças com menos de 2 anos, salvo para contato com familiares por videochamada;
- b) não disponibilizar celular próprio para crianças antes dos 12 anos;
- c) o uso de dispositivos digitais deve se dar aos poucos, conforme a autonomia progressiva da criança ou adolescente;
- d) o acesso a redes sociais deve observar a classificação indicativa;
- e) o uso de dispositivos eletrônicos, aplicativos e redes sociais durante a adolescência (doze a dezessete anos) deve ter acompanhamento familiar ou de educadores;
- f) o uso de dispositivos digitais por crianças ou adolescentes com deficiência, independentemente de faixa etária, deve ser estimulado para permitir a acessibilidade e superação de barreiras;
- g) escolas devem avaliar criteriosamente o uso de aparelhos para fins pedagógicos na primeira infância e evitar o uso individual pelos estudantes.

235. *O guia é mais um instrumento que pode ajudar o País a reduzir os alarmantes índices de violência sexual contra crianças e adolescentes na internet, podendo, desta forma, ser considerado boa prática.*

4.3. Inclusão da disciplina Cidadania Digital nas escolas

236. *A disciplina de Cidadania Digital é um projeto gratuito da SaferNet Brasil em parceria com o Governo do Reino Unido, que busca apoiar professores, escolas da rede pública e secretarias de educação na implementação de componente curricular que prepare estudantes para o uso seguro, ético, saudável e responsável das tecnologias. Todas as iniciativas do projeto estão alinhadas com a Competência Geral 5,*

⁹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-guia-para-uso-saudavel-de-telas-por-criancas-e-adolescentes>, acesso em: 14/3/2025.

⁹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/03/mais-protecao-e-promocao-dos-direitos-de-criancas-e-adolescentes-na-internet>, acesso em: 14/3/2025.

relacionada à Cultura Digital, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e com o Eixo de Cultura Digital da Base Nacional Comum Curricular – Computação (BNCC – Computação)¹⁰⁰.

237. O projeto está estruturado em quatro frentes de atuação:

- a) caderno de aulas, contendo planos de aulas detalhados com slides, vídeos e roteiros, para que professores promovam discussões sobre segurança e cidadania digital com os estudantes;
- b) curso de formação **online**, com duração de 40 horas, para preparar os profissionais da educação para prevenir a violência **online**, desenvolvendo habilidades e estimulando o protagonismo de estudantes através de metodologias ativas de ensino;
- c) suporte a educadores, por meio de grupos de WhatsApp exclusivos, encontros periódicos de formação e apoio da equipe da SaferNet Brasil;
- d) premiação para estudantes que criarem as melhores intervenções socioculturais, a partir de conteúdos do caderno de aulas.

238. Os resultados alcançados pela Disciplina de Cidadania Digital são relevantes, conforme exposto a seguir:

Figura7: Resultados Projeto Disciplina Digital



Fonte: Cidadania Digital⁹⁹

239. Na Bahia, por exemplo, o projeto foi implantado em parceria com o Ministério Público do Estado (MPBA), e formalizado por intermédio de Termo de Cooperação, que resultou na implantação da disciplina de Cidadania Digital nos currículos dos anos finais do Ensino Fundamental da rede pública municipal das seguintes cidades: Sobradinho, Campo Formosos, Itapebi, Itagimirim, Novo Triunfo, Heliópolis, Tucano, Fátima, Banzaê, Antas, Quijingue, Araci, Euclides da Cunha, Cícero Dantas, Ribeira do Pombal. Além disso, estão em trâmite, tratativas para formalização da parceria com as secretarias municipais de educação de Eunápolis e Itapetininga¹⁰¹.

5. OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

5.1. Participação do MP/TCU

240. O Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, Representante do Ministério Público de Contas junto ao TCU (MP/TCU), requereu, com fulcro no art. 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81,

¹⁰⁰ Disponível em: <https://cidadaniadigital.org.br/>, acesso em: 17/3/2025.

¹⁰¹ Peça 35, Caderno Disciplina Digital.

inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU 2/2020, a oportunidade de oficiar nos autos, após a instrução da unidade técnica¹⁰².

5.2. Child System Protection Technology (CPS)

241. Outra ferramenta utilizada no combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil é a tecnologia Child Protection System (CPS), desenvolvida pela organização não governamental Child Rescue Coalition (CRC), sediada na Flórida, EUA.
242. A organização fornece sua tecnologia gratuitamente para agências de segurança pública e forças policiais de mais de noventa países, incluindo EUA, Canadá, Reino Unido e Brasil. Desde 2010, a organização sem fins lucrativos treinou cerca de 12.000 investigadores policiais em todo o mundo¹⁰³.
243. A tecnologia CPS funciona monitorando redes de compartilhamento de arquivos ponto a ponto em tempo real. As redes ponto a ponto ou peer-to-peer (P2P) são redes descentralizadas que permitem a comunicação direta entre os dispositivos, sem a necessidade de um servidor central. O CPS verifica redes de compartilhamento de arquivos e salas de bate-papo para encontrar computadores que estejam baixando fotos e vídeos retratando abuso sexual de crianças. Além de escanear redes P2P, o CPS também monitora salas de bate-papo que as pessoas usam para trocar material ilegal e dicas para evitar serem pegas.
244. As informações expostas pelo software não são suficientes para efetuar uma prisão. São usadas para ajudar a estabelecer causa provável para um mandado de busca. Antes de obter mandado, a polícia normalmente intima o provedor de serviços de internet para descobrir quem detém a conta e se alguém no endereço tem antecedentes criminais, filhos ou acesso a crianças por meio do trabalho.
245. A ferramenta foi trazida pelo **Homeland Security Investigations**, dos EUA, ao Brasil em 2016 e disponibilizada à Polícia Federal e às Polícias Civis dos Estados¹⁰⁴.
246. O Ciberlab tem policiais treinados no CPS, assim como algumas polícias estaduais. Entretanto, em reunião com a PCSC, PCRO e DPT/BA foi relatado à equipe de auditoria dificuldade para ter acesso ao sistema (restrição de acessos), assim como falta de treinamento⁶¹.

6. CONCLUSÃO

247. Os crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet cresceram aceleradamente, tornando o ambiente digital perigoso para esse público vulnerável. A internet não só tornou o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes fácil e barato, mas também de baixo risco, lucrativo e livre de fronteiras geográficas.
248. Em função das questões elaboradas na auditoria e da análise das informações obtidas nas reuniões realizadas com representantes do MJSP, MDHC, Polícia Federal, MPF, SaferNet Brasil, Polícias Civis dos Estados e Ministério Público dos Estados de Santa Catarina, Bahia, Rondônia, São Paulo e Distrito Federal, Deputada Federal Silvyne Alves e Homeland Security Investigations dos EUA, somados aos esclarecimentos apresentados em resposta aos ofícios de requisição, foram identificados três achados.
249. O primeiro achado apontou para lacunas nas políticas públicas e na legislação relacionada ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet. O segundo está relacionado às vulnerabilidades constatadas na atuação do MJSP e da Polícia Federal e que prejudicam o combate aos crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes no ambiente digital.
250. O terceiro achado foi decorrente da constatação do aumento significativo do comércio de CSAM na internet.
251. Diante das constatações durante o trabalho de auditoria, foi proposto o seguinte:

¹⁰² Peça 4.

2. ¹⁰³ Disponível em: <https://www.magnetforensics.com/blog/magnet-forensics-qa-inside-the-child-rescue-coalition/>, acesso em: 14/3/2025.

3. ¹⁰⁴ Disponível em: <https://cao.mppe.mp.br/w/mppe-participa-de-semin%C3%A1rio-sobre-ferramenta-de-combate-%C3%A0-explora%C3%A7%C3%A3o-sexual-infantil>, acesso em: 14/3/2025.

Tabela 8 - Resumo dos achados de auditoria e proposta de encaminhamento

3.1 Lacunas normativas impactam a capacidade do Estado de combater o abuso e a exploração sexual crianças e adolescentes na internet	
Situação Encontrada	Proposta de encaminhamento
3.1.1 O País não possui política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet (itens 66-90).	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao MDHC para que sirva de subsídio na elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e na revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, prevista no Decreto 11.533/2023, ressaltando a importância de considerar as fragilidades normativas aqui apontadas, relacionadas à ausência de ações específicas para o enfrentamento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.
3.1.2 O País não possui norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet (itens 91-110).	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, a fim de reforçar a necessidade de apreciação do PL 2.514/2015 (CD) e do PL 2.628/2022 (SF), ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de conexão de internet e provedores de aplicação de internet, e estabeleça proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais.
3.1.3 O País não possui norma que trate a coleta e a guarda de provas digitais (itens 111-132).	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente da Câmara dos Deputados, para subsidiar a discussão do PL 8.045/2010 (CD), que trata de alterações no Código de Processo Penal, ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regulamente a cadeia de custódia de provas digitais, em especial no caso dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.
3.1.4 O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social não prevê ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet (itens 133-143).	Recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ação que trate especificamente do combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021, anexo, item 3, ação estratégica 12, alínea 'd'.
3.1.5 A Lei de Crimes Hediondos não enquadra como hediondas condutas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente com maior potencial ofensivo quando comparadas a outras estabelecidas na mesma Lei (itens 144-154).	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, para subsidiar eventual aprimoramento da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, visando a tipificação e inclusão dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet previstos nos arts. 240, caput, 241, caput e 241-A, do ECA, como hediondos, tendo em vista que a não tipificação destes crimes como hediondos faz com que tenham tratamento distinto e menos severo do que outros tipos penais.
3.1.6 O Estatuto da Criança e do Adolescente não tipifica como crime o uso de Inteligência Artificial para a produção de conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet (itens 155-168).	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, a fim de subsidiar a elaboração de normativos que regulamentem o uso de Inteligência Artificial no Brasil e tipifiquem a produção de conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes geradas por Inteligência Artificial como crime.
3.2 Vulnerabilidades da ação estatal prejudicam o combate aos crimes de abuso e a exploração de crianças e adolescentes na internet	
3.2.1 Inexistência de rede integrada entre as esferas federal e estadual para tratar	Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para subsidiar a discussão do Projeto Rede

<i>de crimes cibernéticos (itens 169-180).</i>	<i>Ciber, tendo em vista a importância da implementação do projeto na redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, e na facilitação da coordenação e do intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de crime</i>
<i>3.2.2 Risco de descontinuidade das ações de responsabilidade do CiberLab por ausência de sua previsão na estrutura formal do MJSP (itens 181-190).</i>	<i>Dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que a não formalização do Ciberlab na estrutura do Ministério, prevista no Decreto 11.348/2023, implica risco significativo de descontinuidade das ações executadas pelo Ciberlab no combate aos crimes cibernéticos e de ineficácia das operações realizadas com outros órgãos de segurança.</i>
<i>3.2.3 Baixo número de acordos de cooperação técnica firmados entre a Polícia Federal e as Secretarias de Segurança Pública Estaduais impede os Estados de terem acesso e treinamento nos sistemas da Polícia Federal que auxiliam o combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet (itens 191-202).</i>	<i>Encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), com o objetivo de sensibilizar os chefes de polícia quanto à necessidade da assinatura dos acordos de cooperação técnica com a Polícia Federal, permitindo acesso e treinamento dos policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.</i>
3.3 Ausência de coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet	
<i>3.3.1 O País não possui coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet (itens 203-224).</i>	<i>Recomendar ao MJSP que estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro e seu órgão regulador respectivo, no intuito de firmarem Coalizção Financeira para coibir o comércio e monetização do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e consequentemente, a lavagem de dinheiro na internet, como apontam as boas práticas internacionais da Asia-Pacific Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation, da US Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation e da European Financial Coalition against Commercial Sexual Exploitation of Children.</i>

Fonte: Elaborado pela equipe de Fiscalização

252. Além disso, o trabalho de auditoria permitiu identificar as seguintes boas práticas (itens 225-239):
- Laboratório de Operações Cibernéticas – Ciberlab, da Diretoria de Operações Integradas, unidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Segurança Pública;*
 - Guia ‘Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Uso de Dispositivos Digitais’, criado a partir de um projeto capitaneado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e*
 - Disciplina de ‘Cidadania Digital’ – inclusão na grade curricular de escolas no País, a partir de um projeto capitaneado pela SaferNet Brasil, em parceria com o Governo do Reino Unido.*
253. O benefício esperado das propostas sugeridas é, em essência, contribuir para a redução dos índices de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, atualmente verificados no País.

7. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA

254. Inicialmente, a equipe de auditoria gostaria de agradecer os órgãos jurisdicionados ao TCU e seus gestores pela participação ativa na construção deste trabalho, como o MJSP (Senasp/Diopi, Ciberlab e Sedigi), Polícia Federal (DCiber e Ditec), MDHC, Conanda e MPF. Também gostaríamos de reconhecer e agradecer a valiosa participação de outros órgãos não jurisdicionados ao TCU e de entidades da sociedade civil, em especial à SaferNet Brasil; PCSC, PCSP, PCBA, PCRO e PCDF; PCI-SC, DPT-BA e Politec-RO, MPSC, MPSP, MPBA, MPRO e MPDF.
255. A unidade técnica instrutiva oportunizou aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Para tanto, a



manifestação foi viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que continha as propostas de recomendação, consoante art. 14, §1º, da Resolução-TCU 315/2020.

256. A análise dos comentários dos gestores está relatada no Apêndice A, do presente relatório de auditoria.

257. Ao fim, cumpre esclarecer que, considerando as manifestações dos gestores, não foram apresentadas informações novas, bem como consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício que justificassem a alteração das propostas preliminares. Portanto, ficam mantidas as propostas preliminares da equipe de auditoria.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

258. Ante o exposto, propõe-se:

a) preliminarmente, **encaminhar** os presentes autos ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, para manifestação, com fulcro no art. 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU 2/2020.

b) **recomendar**, com fundamento no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que:

b.1) inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ação que trate especificamente do combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021, Anexo, item 3, ação estratégica 12, letra 'd'.

b.2) estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro e seu órgão regulador respectivo, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e a monetização do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e consequentemente, a lavagem de dinheiro na internet, como apontam as boas práticas internacionais da **Asia-Pacific Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation**, da **US Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation** e da **European Financial Coalition against Commercial Sexual Exploitation of Children**.

c) **dar ciência** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que a não formalização do Ciberlab na estrutura do Ministério, prevista no Decreto 11.348/2023, implica risco significativo de descontinuidade das ações executadas pelo Ciberlab no combate aos crimes cibernéticos e de ineficácia das operações realizadas com outros órgãos de segurança.

d) **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a importância da implementação do projeto na redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, e na facilitação da coordenação e do intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de crime.

e) **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania para que sirva de subsídio na elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e na revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, prevista no Decreto 11.533/2023, ressaltando a importância de considerar as fragilidades normativas aqui apontadas, relacionadas à ausência de ações específicas para o enfrentamento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.

f) **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados para:

f.1) reforçar a necessidade de aprovação do PL 2.514/2015 (CD) e do PL 2.628/2022 (SF), ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regulamente a transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de conexão de internet e provedores de aplicação de internet, e estabeleça proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais.



f.2) subsidiar a discussão do PL 8.045/2010 (CD), que trata de alterações no Código de Processo Penal, ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regule a cadeia de custódia de provas digitais, em especial no caso dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.

f.3) subsidiar eventual aprimoramento da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, visando a tipificação e inclusão dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet previstos nos arts. 240, caput, 241, caput e 241-A, do ECA, como hediondos, tendo em vista que a não tipificação destes crimes como hediondos faz com que tenham tratamento distinto e menos severo do que outros tipos penais.

f.4) subsidiar a elaboração de normativos que regulamentem o uso de Inteligência Artificial no Brasil e tipifiquem a produção de conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes geradas por Inteligência Artificial como crime.

g) **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), com o objetivo de sensibilizar os chefes de polícia quanto à necessidade da assinatura dos acordos de cooperação técnica com a Polícia Federal, permitindo acesso e treinamento dos policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, a exemplo dos acordos firmados com a Polícia Civil do Distrito Federal e Polícia Civil do Estado de Goiás.

h) **reconhecer** como boa prática o Laboratório de Operações Cibernéticas – Ciberlab da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública; o guia ‘Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Uso de Dispositivos Digitais’; e a inclusão da disciplina Cidadania Digital na grade curricular das escolas no País.

i) faça constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas na alínea ‘b’ acima, nos termos do art. 8 da Resolução TCU 315/2020; e

j) enviar cópia do acórdão ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e à Polícia Federal, informando que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, poderá ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos no dia seguinte ao de sua oficialização.”

3. Por solicitação do representante do MPTCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, os autos foram encaminhados àquele gabinete, que consignou o seu parecer nos seguintes termos (peça 69):

“Trata-se do relatório da auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade realizada em cumprimento à determinação de Vossa Excelência (peça 5 do TC 015.173/2024-0), com vistas a avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Polícia Federal, na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.

O trabalho teve por base 3 questões de auditoria, a saber (peça 65, item 13):

‘**Questão 1:** Em que medida a atuação do MJSP e da Polícia Federal tem sido capaz de responder à ocorrência de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet?’

Questão 2: O MJSP e a Polícia Federal possuem domínio sobre as informações necessárias para o combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet?

‘**Questão 3:** Em que medida o MJSP e a Polícia Federal contribuem para a prevenção de delitos de abuso e exploração de crianças e adolescentes na internet?’

A equipe de auditoria chegou a 3 achados, quais sejam (peça 65, itens 3.1, 3.2 e 3.3):

‘a) **lacunas normativas impactam a capacidade do Estado de combater o abuso e a exploração de crianças e adolescentes na internet:**

a.1) o Brasil não possui política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet;

a.2) o Brasil não possui norma que regule a notificação, a transferência, a retirada e o bloqueio de conteúdos de abuso e de exploração sexual de crianças e de adolescentes da internet;

a.3) o Brasil não possui norma que discipline a coleta e a guarda de provas digitais;



a.4) o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021/2030 não prevê ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet;

a.5) a Lei de Crimes Hediondos não enquadra como hediondas condutas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente com maior potencial ofensivo, quando comparadas a outras estabelecidas na mesma lei;

a.6) o Estatuto da Criança e do Adolescente não tipifica como crime o uso de Inteligência Artificial para produção de conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes na internet;

b) vulnerabilidades da ação estatal prejudicam o combate aos crimes de abuso e a exploração de crianças e adolescentes na internet:

b.1) inexistência de rede integrada entre as esferas federal e estadual para tratar de crimes cibernéticos;

b.2) risco de descontinuidade das ações de responsabilidade do Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab), por ausência de sua previsão na estrutura formal do MJSP;

b.3) baixo número de acordos de cooperação técnica firmados entre a Polícia Federal e as Secretarias de Segurança Pública Estaduais impede os Estados de terem acesso aos sistemas da Polícia Federal que auxiliam no combate aos crimes de abuso e de exploração sexual de crianças e adolescentes na internet;

c) ausência de coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet.'

Em atenção ao pedido para oficiar no presente feito (peça 4) e à oitiva propiciada por Vossa Excelência (peça 68), o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), em 2/6/2025, no sentido de o Tribunal (peças 65 a 67):

'b) recomendar, com fundamento no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que:

b.1) inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ação que trate especificamente do combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021, Anexo, item 3, ação estratégica 12, letra 'd' [peça 65, item 142].

b.2) estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro e seu órgão regulador respectivo, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e a monetização do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e consequentemente, a lavagem de dinheiro na internet, como apontam as boas práticas internacionais da *Asia-Pacific Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation*, da *US Financial Coalition Against Child Sexual Exploitation* e da *European Financial Coalition against Commercial Sexual Exploitation of Children* [peça 65, item 223].

c) **dar ciência** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que a não formalização do Ciberlab na estrutura do Ministério, prevista no Decreto 11.348/2023, implica risco significativo de descontinuidade das ações executadas pelo Ciberlab no combate aos crimes cibernéticos e de ineficácia das operações realizadas com outros órgãos de segurança [peça 65, item 189].

d) encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a importância da implementação do projeto na redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, e na facilitação da coordenação e do intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de crime [peça 65, item 179].

e) encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania para que sirva de subsídio na elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e na revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, prevista no Decreto 11.533/2023, ressaltando a importância de considerar as fragilidades normativas aqui apontadas, relacionadas à ausência de ações específicas para o enfrentamento dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet [peça 65, item 89].

f) encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados para:

f.1) reforçar a necessidade de aprovação do PL 2.514/2015 (CD) e do PL 2.628/2022 (SF), ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regule a transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet pelos provedores de conexão de internet e provedores de aplicação de internet, e estabeleça proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais [peça 65, item 109].

f.2) subsidiar a discussão do PL 8.045/2010 (CD), que trata de alterações no Código de Processo Penal, ou, alternativamente, subsidiar a elaboração de outro normativo legal que regule a cadeia de custódia de provas digitais, em especial no caso dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet [peça 65, item 131].



- f.3) subsidiar eventual aprimoramento da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, visando a tipificação e inclusão dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet previstos nos arts. 240, caput, 241, caput, e 241-A, do ECA, como hediondos, tendo em vista que a não tipificação destes crimes como hediondos faz com que tenham tratamento distinto e menos severo do que outros tipos penais [peça 65, item 153].
- f.4) subsidiar a elaboração de normativos que regulamentem o uso de Inteligência Artificial no Brasil e tipifiquem a produção de conteúdo de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes geradas por Inteligência Artificial como crime [peça 65, item 166].
- g) **encaminhar** cópia do presente relatório de fiscalização ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), com o objetivo de sensibilizar os chefes de polícia quanto à necessidade da assinatura dos acordos de cooperação técnica com a Polícia Federal, permitindo acesso e treinamento dos policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na internet, a exemplo dos acordos firmados com a Polícia Civil do Distrito Federal e Polícia Civil do Estado de Goiás [peça 65, item 201].
- h) **reconhecer** como boa prática o Laboratório de Operações Cibernéticas – Ciberlab da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública; o guia ‘Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Uso de Dispositivos Digitais’; e a inclusão da disciplina Cidadania Digital na grade curricular das escolas no País [peça 65, itens 225 a 239].
- i) faça constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas na alínea ‘b’ acima, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020; e
- j) enviar cópia do acórdão ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e à Polícia Federal, informando que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, poderá ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos no dia seguinte ao de sua oficialização.’

II

A temática em exame no presente feito é importantíssima, indubitavelmente.

Na atualidade, o abuso e a exploração sexual de crianças e de adolescentes, inclusive por meio da internet, representam alguns dos mais graves problemas que assolam as vítimas, as famílias, os governos e a sociedade moderna, com consequências nefastas nos âmbitos psicológico, emocional e financeiro, entre outros aspectos relevantes.

O Ministério Público de Contas destaca, por oportuno, a discussão levada a efeito, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, acerca da responsabilidade das plataformas digitais por conteúdos de terceiros. Segue notícia veiculada no portal do STF em 26/6/2025¹⁰⁵ (grifos originais e acrescidos):

‘STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros

Interpretação do Tribunal para norma do Marco Civil deve ser aplicada até que Congresso Nacional atualize a legislação

26/06/2025 20:53 - Atualizado há 4 horas atrás

O Supremo Tribunal Federal (STF) definiu, nesta quinta-feira (26), que é parcialmente inconstitucional a regra do artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI – Lei 12.965/2014). O dispositivo exige o descumprimento de ordem judicial específica para que os provedores de aplicações de internet sejam responsabilizados civilmente por danos causados por conteúdo publicado por terceiros. Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento de que essa norma já não é suficiente para proteger direitos fundamentais e a democracia.

O presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso, destacou o esforço do colegiado na formulação da tese de repercussão geral. Ele salientou a riqueza dos debates e a disposição dos ministros em encontrar uma tese que contemple, em maior ou menor parte, as diversas posições. A questão foi debatida no Recurso Extraordinário (RE) 1037396 (Tema 987 da repercussão geral), relatado pelo ministro Dias Toffoli, e no RE 1057258 (Tema 533), relatado pelo ministro Luiz Fux.

Crimes contra a honra

De acordo com a tese de repercussão geral, nas alegações de crimes contra a honra, os provedores só podem ser responsabilizados (ter o dever de pagar indenização) se descumprirem uma ordem judicial para a remoção do conteúdo. Nada impede, porém, que as plataformas removam publicações com base apenas em notificação extrajudicial. Também ficou definido que, quando um fato ofensivo já reconhecido por decisão judicial for repetidamente replicado, todos os provedores deverão remover as publicações com conteúdos idênticos a partir de notificação judicial ou extrajudicial, independentemente de novas decisões judiciais nesse sentido.

¹⁰⁵ [Supremo Tribunal Federal](https://www.stf.jus.br/portal/verNoticiaDetalhada.do). Acesso em: 30/6/2025.

Crimes graves

O Tribunal também fixou as hipóteses em que os provedores estão sujeitos à responsabilização civil se não atuarem imediatamente para retirar conteúdos que configurem a prática de crimes graves. A lista inclui, entre outros, conteúdos referentes a tentativa de golpe de Estado, abolição do Estado Democrático de Direito, terrorismo, instigação à mutilação ou ao suicídio, racismo, homofobia e crimes contra mulheres e crianças.

Neste caso, a responsabilização ocorre se houver falha sistêmica, em que o provedor deixa de adotar medidas adequadas de prevenção ou remoção dos conteúdos ilícitos, em violação do dever de atuar de forma responsável, transparente e cautelosa.

Crimes em geral

De acordo com a decisão, enquanto o Congresso Nacional não editar nova lei sobre o tema, a plataforma será responsabilizada civilmente pelos danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros em casos de crimes em geral ou atos ilícitos se, após receber um pedido de retirada, deixar de remover o conteúdo. A regra também vale para os casos de contas denunciadas como falsas.

Autorregulação

Também ficou definido que os provedores deverão editar autorregulação que abranja um sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos. As plataformas deverão disponibilizar canais permanentes e específicos de atendimento, preferencialmente eletrônicos, acessíveis e amplamente divulgados.

Ficaram vencidos nesses pontos os ministros André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin, que consideram constitucional a exigência de ordem judicial em todas as hipóteses.

Atribuição do Congresso

Único a votar nesta tarde, o ministro Nunes Marques afirmou que a responsabilidade civil na internet é principalmente do agente que causou dano, não do que permitiu a veiculação do conteúdo. Ele considera que o MCI prevê a possibilidade de responsabilização da plataforma, caso sejam ultrapassados os limites já previstos na lei. Para o ministro, essa questão deve ser tratada pelo Congresso Nacional.

Casos concretos

No RE 1037396, o Facebook Serviços Online do Brasil Ltda. questionou decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) que determinou a exclusão de um perfil falso da rede social e o pagamento de indenização por danos morais. Por maioria, foi mantida a decisão.

Já no RE 1057258, o Google Brasil Internet S.A. contestou decisão que o responsabilizou por não excluir da extinta rede social Orkut uma comunidade criada para ofender uma pessoa e determinou o pagamento de danos morais. Também por maioria, a decisão foi reformada e afastada a condenação.

Confira a [íntegra da tese de repercussão geral](#).

Leia o [resumo do julgamento \(Informação à Sociedade\)](#).

O episódio 156 do podcast da Supremo na Semana explica a decisão. Clique [aqui para ouvir](#) e [aqui para assistir](#).

(Pedro Rocha/CR//CF)'

A íntegra da tese da repercussão geral é a seguinte (grifou-se)¹⁰⁶:

'Reconhecimento da inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI

1. O art. 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que exige ordem judicial específica para a responsabilização civil de provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, é parcialmente inconstitucional. Há um estado de omissão parcial que decorre do fato de que a regra geral do art. 19 não confere proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância (proteção de direitos fundamentais e da democracia).

Interpretação do art. 19 do MCI

2. Enquanto não sobrevier nova legislação, o art. 19 do MCI deve ser interpretado de forma que os provedores de aplicação de internet estão sujeitos à responsabilização civil, ressalvada a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos expedidos pelo TSE.

3. O provedor de aplicações de internet será responsabilizado civilmente, nos termos do art. 21 do MCI, pelos danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros em casos de crime ou atos ilícitos, sem prejuízo do dever de remoção do conteúdo. Aplica-se a mesma regra nos casos de contas denunciadas como inautênticas.

3.1. Nas hipóteses de crime contra a honra aplica-se o art. 19 do MCI, sem prejuízo da possibilidade de remoção por notificação extrajudicial.

¹⁰⁶ [MCI_tesesconsensuadas.pdf](#). Acesso em: 30/6/2025.

3.2. Em se tratando de sucessivas replicações do fato ofensivo já reconhecido por decisão judicial, todos os provedores de redes sociais deverão remover as publicações com idênticos conteúdos, independentemente de novas decisões judiciais, a partir de notificação judicial ou extrajudicial.

Presunção de responsabilidade

4. Fica estabelecida a presunção de responsabilidade dos provedores em caso de conteúdos ilícitos quando se tratar de (a) anúncios e impulsionamentos pagos; ou (b) rede artificial de distribuição (chatbot ou robôs). Nestas hipóteses, a responsabilização poderá se dar independentemente de notificação. Os provedores ficarão excluídos de responsabilidade se comprovarem que atuaram diligentemente e em tempo razoável para tornar indisponível o conteúdo.

Dever de cuidado em caso de circulação massiva de conteúdos ilícitos graves

5. O provedor de aplicações de internet é responsável quando não promover a indisponibilização imediata de conteúdos que configurem as práticas de crimes graves previstas no seguinte rol taxativo: (a) condutas e atos antidemocráticos que se amoldem aos tipos previstos nos artigos 296, parágrafo único, 359-L, 359-M, 359-N, 359-P e 359-R do Código Penal; (b) crimes de terrorismo ou preparatórios de terrorismo, tipificados pela Lei nº 13.260/2016; (c) crimes de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação, nos termos do art. 122 do Código Penal; (d) incitação à discriminação em razão de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, sexualidade ou identidade de gênero (condutas homofóbicas e transfóbicas), passível de enquadramento nos arts. 20, 20-A, 20-B e 20-C da Lei nº 7.716, de 1989; (e) crimes praticados contra a mulher em razão da condição do sexo feminino, inclusive conteúdos que propagam ódio ou aversão às mulheres (Lei nº 11.340/06; Lei nº 10.446/02; Lei nº 14.192/21; CP, art. 141, § 3º; art. 146-A; art. 147, § 1º; art. 147-A; e art. 147-B do CP); (f) crimes sexuais contra pessoas vulneráveis, pornografia infantil e crimes graves contra crianças e adolescentes, nos termos dos arts. 217-A, 218, 218-A, 218-B, 218-C, do Código Penal e dos arts. 240, 241-A, 241-C, 241-D do Estatuto da Criança e do Adolescente; g) tráfico de pessoas (CP, art. 149-A).

5.1 A responsabilidade dos provedores de aplicações de internet prevista neste item diz respeito à configuração de falha sistêmica.

5.2 Considera-se falha sistêmica, imputável ao provedor de aplicações de internet, deixar de adotar adequadas medidas de prevenção ou remoção dos conteúdos ilícitos anteriormente listados, configurando violação ao dever de atuar de forma responsável, transparente e cautelosa.

5.3. Consideram-se adequadas as medidas que, conforme o estado da técnica, forneçam os níveis mais elevados de segurança para o tipo de atividade desempenhada pelo provedor.

5.4. A existência de conteúdo ilícito de forma isolada, atomizada, não é, por si só, suficiente para ensejar a aplicação da responsabilidade civil do presente item. Contudo, nesta hipótese, incidirá o regime de responsabilidade previsto no art. 21 do MCI.

5.5. Nas hipóteses previstas neste item, o responsável pela publicação do conteúdo removido pelo provedor de aplicações de internet poderá requerer judicialmente o seu restabelecimento, mediante demonstração da ausência de ilicitude. Ainda que o conteúdo seja restaurado por ordem judicial, não haverá imposição de indenização ao provedor.

Incidência do art. 19

6. Aplica-se o art. 19 do MCI ao (a) provedor de serviços de e-mail; (b) provedor de aplicações cuja finalidade primordial seja a realização de reuniões fechadas por vídeo ou voz; (c) provedor de serviços de mensageria instantânea (também chamadas de provedores de serviços de mensageria privada), exclusivamente no que diz respeito às comunicações interpessoais, resguardadas pelo sigilo das comunicações (art. 5º, inciso XII, da CF/88).

Marketplaces

7. Os provedores de aplicações de internet que funcionarem como marketplaces respondem civilmente de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Deveres adicionais

8. Os provedores de aplicações de internet deverão editar autorregulação que abranja, necessariamente, sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos.

9. Deverão, igualmente, disponibilizar a usuários e a não usuários canais específicos de atendimento, preferencialmente eletrônicos, que sejam acessíveis e amplamente divulgados nas respectivas plataformas de maneira permanente.

10. Tais regras deverão ser publicadas e revisadas periodicamente, de forma transparente e acessível ao público.

11. Os provedores de aplicações de internet com atuação no Brasil devem constituir e manter sede e representante no país, cuja identificação e informações para contato deverão ser disponibilizadas e estar facilmente acessíveis nos respectivos sítios. Essa representação deve conferir ao representante, necessariamente pessoa jurídica com sede no país, plenos poderes para (a) responder perante as esferas



administrativa e judicial; (b) prestar às autoridades competentes informações relativas ao funcionamento do provedor, às regras e aos procedimentos utilizados para moderação de conteúdo e para gestão das reclamações pelos sistemas internos; aos relatórios de transparência, monitoramento e gestão dos riscos sistêmicos; às regras para o perfilamento de usuários (quando for o caso), a veiculação de publicidade e o impulsionamento remunerado de conteúdos; (c) cumprir as determinações judiciais; e (d) responder e cumprir eventuais penalizações, multas e afetações financeiras em que o representado incorrer, especialmente por descumprimento de obrigações legais e judiciais

Natureza da responsabilidade

12. Não haverá responsabilidade objetiva na aplicação da tese aqui enunciada.

Apelo ao legislador

13. Apela-se ao Congresso Nacional para que seja elaborada legislação capaz de sanar as deficiências do atual regime quanto à proteção de direitos fundamentais.

Modulação dos efeitos temporais

14. Para preservar a segurança jurídica, ficam modulados os efeitos da presente decisão, que somente se aplicará prospectivamente, ressalvadas decisões transitadas em julgado.¹⁰⁷

Na publicação intitulada 'Informação à Sociedade', didaticamente, o Pretório Excelso apresenta um resumo do julgamento, ora transcrito em parte¹⁰⁷ (destaques nossos):

RE 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533) Responsabilidade de plataformas digitais por conteúdo de terceiros

Fatos

'Trata-se de dois recursos extraordinários, com repercussão geral reconhecida (Temas 987 e 533), que discutem os limites da responsabilidade civil de plataformas digitais por danos causados por conteúdos postados por terceiros. Em debate está a constitucionalidade do artigo 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece que as plataformas somente podem ser responsabilizadas se houver uma ordem judicial determinando a remoção do conteúdo e elas descumprirem essa decisão.

O primeiro caso (Tema 987) envolve a criação de um perfil falso no Facebook, em nome de uma pessoa que não tinha conta na rede, usado para ofender várias pessoas. A plataforma foi notificada por meio de sua própria ferramenta de denúncia, mas não removeu o perfil. A pessoa prejudicada recorreu ao Poder Judiciário pedindo tanto a exclusão da conta quanto uma indenização por danos morais. O Juizado Especial determinou a exclusão do perfil, que foi cumprida pela plataforma, mas negou a indenização. Em grau de recurso, o Tribunal condenou o Facebook a pagar danos morais, por entender que a exclusão deveria ter ocorrido após notificação extrajudicial. A empresa recorreu ao STF, argumentando que, pelo art. 19 do Marco Civil, não cabe indenização porque ela cumpriu a ordem judicial.

O segundo caso (Tema 533) trata da criação de uma comunidade no Orkut para falar mal de uma professora, chamando-a, por exemplo, de 'feia' e 'insuportável'. A professora pediu à rede social que excluísse a comunidade, alegando prejuízos à sua honra e imagem. O Orkut avaliou o pedido e recusou a remoção, afirmando que o conteúdo não violava as leis nem as políticas da rede social. A professora então acionou a Justiça, que determinou a exclusão da comunidade e o pagamento de indenização. A plataforma, então, recorreu ao STF, por entender que não cabia indenização, já que excluiu a comunidade após ordem judicial.

Questões jurídicas

1. É constitucional o artigo 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que exige ordem judicial prévia para responsabilizar as plataformas digitais por danos causados por conteúdos de terceiros?
2. Qual deve ser o regime de responsabilidade das plataformas, considerando a necessidade de proteger os direitos fundamentais e os valores democráticos previstos pela Constituição de 1988 no ambiente digital?

Fundamentos da decisão

¹⁰⁷ [Informac807a7710a768SociedadeArt19MCI_vRev.pdf](#). Acesso em: 30/6/2025.

1. O art. 19 do Marco Civil da Internet, que determina que as plataformas só podem ser responsabilizadas após descumprirem ordem judicial de remoção, é parcialmente inconstitucional, pois ele não oferece proteção suficiente a direitos constitucionais relevantes, como os direitos fundamentais das pessoas e a democracia.
2. Enquanto o Congresso não elaborar nova lei capaz sobre o tema, o artigo 19 deve ser interpretado de acordo com a Constituição, de modo a oferecer maior proteção às pessoas contra conteúdos criminosos, ilegais e danosos na internet.
3. Provedores de aplicações de internet, como redes sociais e buscadores, podem ser responsabilizados sem necessidade de ordem judicial quando forem notificados extrajudicialmente sobre crimes ou atos ilícitos existentes nas suas plataformas e não removerem tais conteúdos. Essa interpretação amplia o modelo já previsto no artigo 21 do Marco Civil, originalmente aplicado a casos de divulgação não consentida de cenas de nudez privadas. Essa mesma lógica passa a valer para crimes e atos ilícitos em geral, inclusive para casos de contas inautênticas ou falsas.
4. Para crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria), a responsabilização das plataformas continuará a exigir ordem judicial, conforme o art. 19 do Marco Civil. Essa diferenciação é importante para proteger a liberdade de expressão, evitando censura e remoção de conteúdos que veiculem críticas, ainda que incômodas. Porém, se o Judiciário entender que um determinado caso é de crime contra a honra e determinar a remoção, os provedores devem remover publicações com conteúdo idêntico, a partir de simples notificação, sem necessidade de novas decisões judiciais.
5. A regra do art. 19 continua a valer integralmente para alguns tipos específicos de provedores neutros, que não interferem sobre os conteúdos, como serviços de e-mail, aplicativos para realizar reuniões fechadas e serviços de mensagens instantâneas (como o WhatsApp), exclusivamente quanto às comunicações interpessoais, que são protegidas por sigilo constitucional.
6. Em duas hipóteses específicas, as plataformas podem ser responsabilizadas mesmo sem ordem judicial ou notificação privada: (a) em anúncios ou impulsionamento pago de conteúdos, já que nesses casos a plataforma aprova a publicidade; e (b) quando for detectado o uso de redes artificiais de distribuição ilícitas usando robôs. Nesses casos, há uma presunção de que a plataforma tinha conhecimento da ilicitude e ela somente poderá afastar sua responsabilidade se provar que agiu em tempo razoável e com diligência para remover o conteúdo.
7. Por fim, nos casos de crimes gravíssimos específicos, a plataforma deve zelar para que tais conteúdos não sejam sequer publicados. Nesses casos, aplica-se o chamado dever de cuidado, de modo que a plataforma deve atuar de maneira diligente e proativa para que esses conteúdos não circulem, independentemente de qualquer notificação ou ordem judicial. Essa regra se aplica aos seguintes crimes: (i) terrorismo; (ii) indução ao suicídio ou à automutilação; (iii) pornografia infantil e crimes graves contra crianças e adolescentes e pessoas vulneráveis; (iv) tráfico de pessoas; (v) discriminação e discurso de ódio; (v) crimes contra mulheres em razão de gênero; e (vi) atos antidemocráticos. A responsabilização por descumprimento desse dever de cuidado ocorrerá apenas quando houver falha sistêmica do provedor, ou seja, quando ele deixar de adotar medidas adequadas para prevenir ou remover esses conteúdos. A mera existência de um conteúdo ilícito isolado não basta para gerar responsabilidade.
8. Em todos esses casos, a responsabilização é subjetiva, ou seja, demanda análise de culpa ou dolo da plataforma.
9. Para dar efetividade às regras de responsabilização, as plataformas devem, ainda, criar regras próprias para: (i) criar sistema de notificação para usuários fazerem denúncias de crimes e atos ilícitos; (ii) disponibilizar canais de atendimento amplamente divulgados; (iii) implementar um devido processo que permita que os usuários entendam os fundamentos das decisões de remoção e possam recorrer; e (iv) elaborar relatórios anuais de transparência com os dados da atuação de remoção de conteúdo.
10. Provedores estrangeiros que atuam no Brasil devem manter representante legal no país para permitir o cumprimento de decisões judiciais.
11. A decisão vale apenas para casos futuros, que serão decididos daqui para frente, de modo a garantir segurança jurídica.'

Como visto, nestes autos, as propostas de encaminhamento foram oferecidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública em 2/6/2025 (peças 65 a 67), previamente, portanto, à deliberação do STF (26/6/2025).

O Ministério Público de Contas considera que o encaminhamento alvitrado pela instrução técnica guarda total coerência com os achados do presente processo e é convergente com os termos da recente deliberação do Supremo Tribunal, considerando que a AudDefesa propõe, entre outras medidas, a remessa de cópia do relatório de fiscalização ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, para fins de subsídio às discussões sobre futuros atos legislativos e de



aprimoramento do ordenamento jurídico vigente, objetivando, em suma, maior proteção para crianças e para adolescentes em ambientes digitais, sobretudo na seara penal.

III

Em atenção ao pedido para oficiar no presente feito (peça 4) e à oitiva propiciada por Vossa Excelência (peça 68), o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (peças 65 a 67).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Polícia Federal, na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.

2. A presente auditoria foi por mim autorizada no âmbito do TC 015.173/2024-0, a partir de proposta de fiscalização elaborada pela então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).
3. Naquela oportunidade, foi apresentado um panorama da violência sexual contra crianças e adolescentes por meio da *internet* e, após análise dos riscos envolvidos, constatou-se: i) a inexistência de política pública específica sobre o tema; ii) possível fragilidade na articulação entre forças de segurança; iii) existência de ameaças na cadeia de custódia de provas digitais; iv) precariedade de acesso a dados estatísticos relacionados ao tema; e v) inexistência de legislação específica para regulamentar a transferência de dados pela *internet*.
4. Diante da inexistência de política pública específica para enfrentar o tema, o foco do controle foi direcionado para as ações realizadas pelos órgãos de segurança pública federais para investigar e combater a exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, em especial as realizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pela Polícia Federal.
5. Merece registro que o foco da presente ação de controle não se confunde ou se relaciona com uma eventual regulação das redes sociais, de modo que este trabalho não tem o propósito de analisar ou fazer propostas acerca do tema.
6. A partir do panorama preliminar, da definição do objeto e do escopo do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- a) Em que medida a atuação do MJSP e da Polícia Federal tem sido capaz de responder à ocorrência de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*?
- b) O MJSP e a Polícia Federal possuem domínio sobre as informações necessárias para o combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*?
- c) Em que medida o MJSP e a Polícia Federal contribuem para a prevenção de delitos de abuso e exploração de crianças e adolescentes na *internet*?

7. A metodologia adotada pela equipe de auditoria envolveu, além da análise documental e de entrevistas, a realização de reuniões presenciais e *online*, visitas a unidades federativas selecionadas e participação no 1º Encontro das Delegacias Cibernéticas, a convite da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF).

8. Importante destacar que a auditoria buscou atuar com foco no cidadão, em especial crianças e adolescentes, seguindo a orientação constante no Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União (PG-TCU) para o período de abril de 2025 a março de 2027, aprovado pela Portaria-TCU 61/2025.

9. As análises e conclusões da equipe de auditoria estão integralmente transcritas no relatório que acompanha a presente deliberação. Por essa razão, nesse momento, ateno-me à discussão dos achados e encaminhamentos propostos.

10.

II

11. É sabido que o ambiente *online*, a despeito de todos os benefícios perceptíveis e conhecidos a ele inerentes, expõe os seus usuários a diversos tipos de riscos, em especial os mais vulneráveis, como é o caso de crianças e adolescentes.

12. Segundo dados levantados pela equipe de auditoria, com base em pesquisa realizada em 2024, 93% da população com idade entre nove e dezessete anos é usuária da *internet*, o que representa cerca de 24,5 milhões de pessoas. Também existe um aumento significativo do uso de *internet* por crianças de zero a oito anos de idade nos últimos dez anos.

13. Com o aumento do uso da *internet*, aumentam-se também os riscos envolvidos e as atividades ilícitas. Dados alarmantes da SaferNet Brasil, organização não governamental (ONG) de defesa dos direitos humanos na *internet*, apontam para o crescimento acelerado da exploração sexual de crianças e adolescentes na rede no ano de 2023, tendo relatado um aumento de 77,1% de denúncias de imagens de abuso e exploração sexual

infantil no ano de 2023, em comparação com o ano anterior. Somente em 2024, foram detectados mais de 2,65 milhões de usuários em grupos e canais do aplicativo de mensagens *Telegram* contendo imagens de abuso e exploração sexual infantil.

14. Conforme relatado pela equipe de auditoria:

“a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet pode ocorrer das seguintes maneiras:

- f) **Sexting**, o termo resulta das palavras ‘sex’ (sexo) e ‘texting’ (envio de SMS) e significa a troca de mensagens eróticas com ou sem fotos via celular, chats ou redes sociais. O maior perigo do sexting é que essas fotos ou mensagens acabem espalhadas pela rede ou nas mãos de pessoas erradas. O fenômeno do sexting é especialmente comum entre adolescentes e jovens adultos.*
- g) **Grooming** ou aliciamento online, pode ser definido como um processo de manipulação, geralmente aplicado em cenários em que as vítimas são crianças ou jovens menores. Esta prática inicia-se, em regra, por meio de uma abordagem não-sexual, com o objetivo de ganhar a confiança da vítima, de maneira a incentivá-la a produzir e compartilhar conteúdos íntimos ou agendarem um encontro presencial.*
- h) **Sextortion** ou extorsão sexual, consiste na chantagem sexual **online**, na qual a criança ou o adolescente é ameaçado com a divulgação de conteúdos de natureza íntima, junto do seu grupo de amigos ou familiares como forma de obtenção de mais conteúdos, com o objetivo de obter uma contrapartida monetária, ou como forma de levar a um encontro presencial com um adulto. Em casos extremos, pode ocorrer estupro, inclusive o praticado de forma virtual.”*

15. Tais práticas ocorrem em diversos ambientes virtuais, como nas redes sociais, em aplicativos de transmissão de vídeo ao vivo e em jogos *online*.

16. Nesse contexto, órgãos de segurança têm um papel fundamental na proteção da população, em especial crianças e adolescentes, contra toda forma de violência sexual na *internet*.

III

17. A partir das respostas às questões de auditoria anteriormente descritas, foram elencados os seguintes achados: i) existência de lacunas normativas que impactam a capacidade do Estado de combater o abuso e a exploração de crianças e adolescentes na *internet*; ii) vulnerabilidades da ação estatal que prejudicam o combate aos crimes de abuso e exploração de crianças e adolescentes na *internet*; e iii) ausência de coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.

18. O primeiro achado aponta para deficiências no arcabouço normativo que podem impactar a garantia de direitos previstos às crianças e adolescentes.

19. Em suma, foram identificadas as seguintes lacunas legais ou normativas:



- a) o País não possui política pública específica para prevenção e combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na *internet*;
- b) o País não possui norma que regulamente a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes da *internet*;
- c) o País não possui norma que discipline a coleta e a guarda de provas digitais;
- d) o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021/2030 não prevê ações destinadas a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na *internet*;
- e) a Lei de Crimes Hediondos não enquadra como hediondas condutas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente com maior potencial ofensivo, quando comparadas a outras estabelecidas na mesma Lei; e
- f) o Estatuto da Criança e do Adolescente não tipifica como crime o uso de inteligência artificial (IA) para produção de conteúdo relacionado à violência sexual contra crianças e adolescentes na *internet*.

- 20. Como bem destacado pela equipe de auditoria, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei 8.069/1990, remonta a uma época em que a *internet* não era utilizada massivamente pela população, de maneira que a questão central desta auditoria não foi tratada ali de forma adequada. Assim, torna-se ainda mais necessária a adoção de instrumentos contemporâneos para direcionar a ação estatal sobre o tema.
- 21. Convém destacar que, em 2022, o governo federal lançou o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (Planevca), com vigência de 2022 a 2025, que aborda as violências contra crianças e adolescentes conceituadas na Lei 13.431/2017, art. 4º (abuso sexual, exploração sexual, violência física, psicológica e institucional), e contém ações a serem executadas por diversos atores, dentre eles o MJSP e a Polícia Federal.
- 22. Contudo, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), em resposta à demanda da equipe de auditoria, informou que, embora o Planevca esteja “tecnicamente vigente”, foi elaborado um novo documento denominado “Ações Estratégicas do Governo Federal para o Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes para 2024 e 2025”, que tem orientado as ações governamentais atualmente, acrescentando que a Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes do ministério está elaborando proposta de Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024.

23. Embora existam iniciativas em andamento, como as citadas anteriormente e outras descritas no relatório da auditoria, o fato é que o País não possui política pública para tratar da prevenção e do combate aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes na *internet*, mesmo que a formulação de tal política encontre respaldo no art. 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988, no ECA, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto 99.710/1990, e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU.
24. Diante deste contexto, entendo oportuno que seja realizado o encaminhamento dos resultados desta auditoria ao MDHC, como subsídio para a elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e na revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, previsto no Decreto 11.533/2023.
25. Quanto à ausência de norma que regule a notificação, transferência, retirada e bloqueio de conteúdos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes da *internet* e de norma que discipline a coleta e a guarda de provas digitais, convém registrar que, após a conclusão do trabalho da equipe de auditoria, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei 2628/2022, que deu origem à Lei 15.211/2025, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente).
26. O referido diploma legal, de algum modo, representa um avanço quanto ao tema e ataca pontos específicos tratados nesta auditoria.
27. Contudo, ainda existem questões a serem enfrentadas. Nesses termos, entendo pertinente o encaminhamento do resultado desta ação de controle ao Congresso Nacional, que poderá avaliar o eventual aprimoramento da Lei 8.072/1990, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, a fim de tipificar como hediondos os crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet* previstos nos arts. 240, *caput*, 241, *caput*, e 241-A do ECA, assim como a elaboração de dispositivo legal que tipifique como crime o uso de inteligência artificial para a produção de conteúdo relacionado a abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

28. Quanto ao segundo achado de auditoria, relacionado à existência de vulnerabilidades na ação estatal para o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, destaca-se a inexistência de rede integrada entre as esferas federal e estadual para tratar de crimes cibernéticos. A falta dessa rede afeta não apenas os crimes relacionados ao tema desta auditoria, mas também outras práticas criminosas em ambiente digital, como estelionatos e uso indevido de dados pessoais.
29. Segundo informações da Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (Diopi) e do Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) do MJSP, existe um projeto de implementação, ainda em 2025, da Rede Nacional de Enfrentamento aos Crimes Cibernéticos (Rede Ciber), reconhecendo a necessidade de articulação entre os órgãos de segurança pública das diversas esferas para se enfrentar essa questão.
30. Diante desse cenário, deixo de propor a expedição de recomendação ao MJSP quanto a esse ponto. Contudo, as conclusões desta auditoria devem ser encaminhadas ao MJSP para subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a importância da implementação do projeto na redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.
31. Por oportuno, registro que o CiberLab não consta formalmente na estrutura organizacional do MJSP, o que leva a uma percepção de risco quanto à sua continuidade, além de dificultar a alocação de recursos humanos, tecnológicos e financeiros no laboratório, limitando sua capacidade de resposta a incidentes cibernéticos.
32. Por reconhecer que o CiberLab tem desempenhado papel crucial na coordenação de ações voltadas para a proteção de dados e segurança digital, inclusive nos casos de crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet* e diante do risco apontado no item anterior, a equipe de auditoria propôs a expedição de ciência para o MJSP.
33. Alinho-me aos argumentos apresentados pela unidade técnica, divergindo tão somente quanto ao instrumento a ser utilizado para orientar a unidade jurisdicionada, que, neste caso, entendo ser aplicável a expedição de recomendação, e não de ciência, por se tratar de iniciativa que visa contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, conforme disposto no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020.

34. Por sua vez, o terceiro achado de auditoria aponta para a ausência de coalizão financeira para combater o comércio e a monetização dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.
35. Como descrito pela unidade instrutora, diversas pesquisas e levantamentos tem identificado que o comércio de material relacionado a abuso sexual infantil tem aumentado exponencialmente nos últimos anos, com destaque para o relatório da SaferNet Brasil que revelou que mais de 1,25 milhão de usuários do *Telegram* no Brasil estão em grupos nos quais ocorre a venda e o compartilhamento de imagens de abuso sexual infantil, assim como a venda de material pornográfico gerado com IA. Somente em uma das comunidades, a SaferNet identificou mais de 200 mil usuários.
36. Outro ponto relevante é que, segundo o *International Centre for Missing & Exploited Children* (ICMEC), o uso de criptomoedas, especialmente o *Bitcoin*, tem se tornado um método de pagamento importante para o comércio desse tipo de material, devido a sua menor transparência e regulamentação.
37. Dados os vultosos valores e quantidades de transações financeiras envolvendo material relacionado a abuso sexual infantil, a preocupação extrapola a proteção às crianças e adolescentes e envolve, também, o possível uso dessas transações para crimes de lavagem de dinheiro, o que retroalimenta esse mercado, incentivando a sua perpetuação.
38. Nesse sentido, inspirado em referências internacionais, cabe recomendar ao MJSP que adote medidas de cooperação com organizações públicas e privadas, em especial do sistema financeiro, a fim de estabelecer uma coalização financeira para rastrear, dificultar e coibir o comércio e monetização de material relacionado a abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.
39. Por fim, cabe destacar que foram identificadas boas práticas pela equipe de auditoria, a exemplo da implementação do Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) do MJSP, cuja importância para as ações voltadas para a proteção de dados e segurança digital já foi anteriormente destacada, e da publicação do documento “Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Uso de Dispositivos Digitais”, com o objetivo de construir um ambiente digital mais seguro para esta parcela da população.

IV

40. Em atenção ao pedido para oficial no presente feito (peça 4), encaminhei os autos para manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 68). O representante do Ministério Público junto a esta Corte destacou a discussão levada a efeito no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), em 26/6/2025, acerca da responsabilidade das plataformas digitais por conteúdos de terceiros, quando da apreciação do Recurso Extraordinário (RE) 1037396 (Tema 987 da repercussão geral), relatado pelo Ministro Dias Toffoli, e do RE 1057258 (Tema 533), relatado pelo Ministro Luiz Fux.
41. Ao acompanhar a proposta da unidade instrutora, o procurador destacou que, naquela assentada, o STF decidiu, dentre outros pontos, que o provedor de aplicações de internet é responsável quando não promover a indisponibilização imediata de conteúdos que configurem as práticas de crimes graves, dentre os quais os crimes sexuais contra pessoas vulneráveis, pornografia infantil e crimes graves contra crianças e adolescentes, nos termos dos arts. 217-A, 218, 218-A, 218-B, 218-C do Código Penal e dos arts. 240, 241-A, 241- C, 241-D do Estatuto da Criança e do Adolescente.

V

42. Com base nas informações e análises presentes nesta auditoria, temos um quadro preocupante no que diz respeito à prevenção e ao combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.
43. Em que pese tenham sido identificadas diversas lacunas legais e normativas acerca do tema, o que, por si só, já é um grave problema, é ainda mais alarmante o fato de que muitas ações governamentais poderiam ser realizadas para tratar o tema, a partir da regulamentação existente, e não o são.
44. É chocante a constatação de que o Plano Nacional de Segurança Pública não prevê nenhuma ação destinada a combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet. Não há lacuna legal que explique tal situação.
45. Também não é a ausência de regulamentação, seja legal ou normativa, que impede a celebração de acordos de cooperação entre os órgãos de segurança

pública das diversas esferas a fim de possibilitar a troca de informações, a realização de ações coordenadas e a capacitação mútua.

46. Nesse contexto, independentemente das lacunas legais e normativas existentes, é urgente a inclusão de ações específicas relacionadas ao tema tratado nesses autos no Plano Nacional de Segurança Pública, com metas e indicadores que possibilitem o acompanhamento dos seus resultados.
47. Adicionalmente, em que pese a recente publicação da Lei 15.211/2025, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente), é oportuno o encaminhamento das conclusões do presente trabalho à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, assim como à Casa Civil, no intuito de contribuir com as discussões e definições de ações sobre o tema.

VI

48. Ante às relevantes constatações desta auditoria, além dos riscos apresentados, entendo que há significativas oportunidades de melhoria operacionais, normativas e legais relacionadas à prevenção e ao combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*.
49. Assim, em linha com o proposto pela unidade especializada, com os ajustes que entendo pertinentes a partir das ponderações feitas neste voto, proponho que o Tribunal recomende ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que:

a) inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ações que tratem especificamente da prevenção e do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021;

b) estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e a monetização de conteúdos relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes e consequentemente, a lavagem de dinheiro na *internet*; e

c) formalize o Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) na estrutura do ministério, de modo a mitigar o risco de descontinuidade das ações por ele executadas no combate aos crimes cibernéticos, incluindo aqueles relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

50. Proponho, ainda, o envio de cópia da presente deliberação:

a) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a fim de subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a sua contribuição para a redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet* e para a coordenação e o intercâmbio de informações de



segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de prática;

b) ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, como subsídio para a elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e para a revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, previsto no Decreto 11.533/2023;

c) ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Casa Civil, para que tenham ciência das lacunas legais e normativas identificadas e sirva de subsídio para as discussões legislativas e definições de ações que visem ao aperfeiçoamento do arcabouço legal e da atuação estatal na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*; e

d) à Polícia Federal e ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), para conhecimento e como forma de estimular a assinatura de acordos de cooperação técnica entre as corporações policiais, a fim de possibilitar a troca de informações, a realização de ações coordenadas e a capacitação mútua, incluindo o acesso e o treinamento de policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, a exemplo dos acordos firmados com a Polícia Civil do Distrito Federal e a Polícia Civil do Estado de Goiás.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2515/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.500/2024-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
4. Unidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Polícia Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública federais, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Polícia Federal, na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que:



9.1.1. inclua no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ações que tratem especificamente da prevenção e do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, de acordo com o previsto no Decreto 10.822/2021;

9.1.2. estabeleça formas de cooperação com organizações públicas e privadas, incluindo o sistema financeiro, no intuito de firmarem Coalização Financeira para coibir o comércio e a monetização de conteúdos relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes e consequentemente, a lavagem de dinheiro na *internet*; e

9.1.3. formalize o Laboratório de Operações Cibernéticas (CiberLab) na estrutura do ministério, de modo a mitigar o risco de descontinuidade das ações por ele executadas no combate aos crimes cibernéticos, incluindo aqueles relacionados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes;

9.2. encaminhar cópia desta decisão:

9.2.1. ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a fim de subsidiar a discussão do Projeto Rede Ciber, tendo em vista a sua contribuição para a redução dos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet* e para a coordenação e o intercâmbio de informações de segurança cibernética entre as esferas federal e estadual no combate a esse tipo de prática;

9.2.2. ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, como subsídio para a elaboração da Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, prevista na Lei 14.811/2024, e para a revisão e atualização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, previsto no Decreto 11.533/2023;

9.2.3. ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Casa Civil, para que tenham ciência das lacunas legais e normativas identificadas, em subsídio às discussões legislativas e definições de ações que visem ao aperfeiçoamento do arcabouço legal e da atuação estatal na prevenção e no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*; e

9.2.4. à Polícia Federal e ao Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), para conhecimento e como forma de estimular a assinatura de acordos de cooperação técnica entre as corporações policiais, a fim de possibilitar a troca de informações, a realização de ações coordenadas e a capacitação mútua, incluindo o acesso e o treinamento de policiais estaduais nos sistemas da Polícia Federal de combate aos crimes de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes na *internet*, a exemplo dos acordos firmados com a Polícia Civil do Distrito Federal e a Polícia Civil do Estado de Goiás;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 017.025/2025-7

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. DNIT. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DESTA TRIBUNAL E A APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS RELACIONADOS À PONTE JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, LOCALIZADA NA BR-226/TO. CONHECIMENTO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. QUESTÕES REMANESCENTES EM ANÁLISE EM OUTRO PROCESSO. SOLICITAÇÃO ATENDIDA PARCIALMENTE. SOBRESTAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional em que se requer, por meio do Requerimento 65/2025, encaminhado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), informações sobre a atuação deste Tribunal e a aplicação de recursos públicos relacionados à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, localizada na BR-226/TO.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) sobre a matéria, a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 13 e 14):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se do Ofício 096/2025/CFFC-P, de 13/8/2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal João Carlos Bacelar Batista, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminhou Requerimento 65/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 3), aprovado por aquela Comissão em 13/8/2025, no qual solicitou informações sobre a aplicação de recursos públicos relacionados à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO.*
2. *Consoante com a solicitação de informação constante do Requerimento 65/2025-CFFC (peça 3, p. 1-5), a Comissão apresenta os seguintes questionamentos:*
 - a) *Quais contratos de manutenção e reparos foram firmados para a Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos dez anos?*
 - b) *Os valores pagos correspondem integralmente aos serviços realizados? Houve alguma identificação de superfaturamento ou irregularidades?*
 - c) *O DNIT realizou inspeções periódicas na ponte nos últimos cinco anos? Caso afirmativo, enviar os relatórios técnicos correspondentes.*
 - d) *Alguma recomendação técnica para manutenção ou reparos emergenciais foi emitida e não atendida?*
 - e) *Qual foi o montante de recursos federais destinados especificamente à manutenção e recuperação da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos cinco anos?*



- f) *Esses recursos foram integralmente executados ou houve contingenciamento ou reprogramação orçamentária?*
- g) *Quais contratos foram firmados entre o DNIT e a empresa LCM Construção e Comércio relacionados à BR-226? Enviar detalhamento dos valores e objetos contratuais.*
- h) *Em relação aos contratos firmados sem licitação, foram identificadas justificativas adequadas para a dispensa do processo licitatório?*
- i) *Quais são os agentes públicos e privados responsáveis pela fiscalização e manutenção da ponte? Existe histórico de apontamentos ou irregularidades associadas à atuação desses agentes?*
- j) *O TCU realizou auditorias ou inspeções relacionadas à BR226 ou à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira antes do colapso? Caso positivo, quais foram as conclusões e recomendações?*
- k) *Existe alguma investigação ou processo em andamento sobre a aplicação de recursos públicos na BR-226 ou em obras de infraestrutura rodoviária na região?*
- l) *O TCU identifica possíveis falhas de gestão ou omissões por parte do DNIT ou do Ministério dos Transportes que possam ter contribuído para o colapso da ponte?*
- m) *Que medidas preventivas poderiam ter sido adotadas para evitar o desmoronamento?*
- n) *Quais investimentos foram realizados na BR-226 nos últimos cinco anos, com detalhamento por segmento e finalidade?*
- o) *Houve priorização de recursos para manutenção de pontes e infraestrutura crítica? Em caso negativo, justificar.*
- p) *O TCU está acompanhando as ações de reconstrução e apuração de responsabilidades após o colapso? Caso afirmativo, quais são as medidas já adotadas?*

HISTÓRICO

- 3. *O Requerimento 65/2025-CFFC (peça 3), encaminhado por intermédio do Ofício 096/2025/CFFC-P (peça 2), foi recebido nesta Corte de Contas em 20/8/2025.*
- 4. *Nessa data, considerando a natureza urgente e tramitação preferencial da Solicitação do Congresso Nacional (SCN), consoante disposto no inciso I do art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, em Despacho (peça 6), o Presidente do TCU encaminhou os autos à Segecex, que encaminhou o processo a esta Unidade Técnica em 25/8/2025, conforme despacho de expediente (peça 8).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

- 5. *A alínea 'b' do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008 e o inciso III do art. 232 do Regimento Interno do TCU (RITCU) conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.*
- 6. *Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.*

EXAME TÉCNICO

- 7. *Inicialmente, ressalta-se que a solicitação versa sobre a ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO, entre os municípios Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, que desabou no dia 22/12/2024.*
- 8. *Na ocasião, esta unidade técnica representou junto ao TCU com vistas à apuração de eventuais irregularidades ocorridas na atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) quanto ao desabamento daquela ponte, conforme peça 11 do processo TC 029.123/2024-0.*
- 9. *No âmbito daquela representação, considerando a notícia de que haveria irregularidades no contrato de manutenção cujo objeto foi a manutenção da BR-226/TO que esteve vigente entre novembro/2021 e novembro/2023, entendeu-se necessário realizar diligência ao DNIT para que o órgão apresentasse: (i) o anteprojeto de recuperação, reforço e reabilitação da ponte; (ii) acesso integral ao*

contrato de manutenção da ponte que foi executado entre novembro/2021 e novembro/2023; (iii) acesso integral ao contrato de manutenção da BR-226/TO vigente até julho de 2026; e (iv) acesso ou cópia de todos os documentos referentes a medições, atestes e pagamentos ocorridos no âmbito desses dois contratos.

10. No bojo da referida representação, propôs-se ainda solicitação de informação acerca do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR) atualizado, e sobre as obras de arte especiais (OAE) classificadas como críticas ou ruins, o valor estimado para sua recuperação e se havia a dotação orçamentária necessária.
11. Ante às justificativas daquela inicial, o Relator à época, Ministro Vital do Rêgo, conheceu da representação e autorizou a realização da diligência proposta (peça 13 do TC 029.123/2024-0).
12. Após manifestação do DNIT, entendeu-se necessária a realização de nova diligência para complementar as informações apresentadas (peças 32 e 33 do TC 029.123/2024-0).
13. O DNIT concluiu sua manifestação em 13/6/2025, de forma que a representação está em instrução, sob a responsabilidade desta unidade técnica.
14. Então, considerando as informações disponíveis no TC 029.123/2024-0 e as extraídas do sistema de acompanhamento de contratos do DNIT (Siac-DNIT), entende-se possível responder parte das questões formuladas no Requerimento 65/2025-CFFC, propondo-se, ao final, a autorização para realização de inspeção junto ao DNIT com o objetivo de complementar as informações, mormente, quanto à situação atual das obras de reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira.
15. Entende-se necessário também estender ao TC 029.123/2024-0 (Relator: Ministro Bruno Dantas) os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, informando ao relator daquela representação acerca desta SCN com questões sobre a ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, a serem respondidas com as apurações no âmbito da representação, solicitando que, quando do seu julgamento, seja encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto ao Ministro Jorge de Oliveira, relator desta SCN.
16. Passa-se então à análise das questões, respondendo-as conforme as informações disponíveis até o momento.
 - a) **Quais contratos de manutenção e reparos foram firmados para a Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos dez anos?**
17. Em consulta ao sistema de acompanhamento de contratos do DNIT (SIAC-DNIT), não foi localizado contrato de manutenção específico para a ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA.
18. No entanto, no âmbito da representação supracitada, o órgão informa que teria formalizado o Contrato 23 00525/2021 com a empresa Matera Empreendimentos Imobiliários Eireli, no âmbito do Programa de Manutenção e Reabilitação de Estruturas (Proarte), tendo por objeto a execução de manutenção de 126 obras de arte especiais (OAE) localizadas nas rodovias BR-010/TO, BR-153/TO, BR-235/TO e BR-226/TO, incluindo a ponte Juscelino Kubitschek.
19. A situação do Contrato 23 00525/2021 é apresentada em resumo na Tabela 1:

Tabela 1: resumo do Contrato 23 00525/2021 (data-base: janeiro/2020)

Contrato	Empresa	Intervenção	Data de Início	Data do Término Atualizada
23 00525/2021	Matera Engenharia Ltda. (CNPJ 08.150.094/0001-97)	Manutenção de pontes viadutos passarelas	1/11/2021	23/11/2023
Valor Inicial	Valor Total de Aditivos	Valor Inicial + Aditivos + Reajuste	Valor Total de Medições	Valor Total de Medições + Reajustes
R\$ 2.680.000,00	R\$ 0,00	R\$ 3.583.699,72	R\$2.257.407,84	R\$2.994.881,99

Fonte: Relatório geral do contrato extraído do Siac-DNIT (peça 9)

20. Assim, cabe responder ao solicitante que foi formalizado o Contrato 023 00525/2021, no âmbito do Proarte, cujo objeto abrangeu a ponte em questão.



b) Os valores pagos correspondem integralmente aos serviços realizados? Houve alguma identificação de superfaturamento ou irregularidades?

21. Não foi realizada auditoria pelo TCU com foco específico no Contrato 023 00525/2021. Dessa forma, não há, até o momento, apontamentos formais de irregularidades ou indícios de superfaturamento relacionados a esse contrato.

22. Fez-se diligências ao DNIT solicitando informações acerca da execução do Contrato 023 00525/2021 no âmbito do TC 029.123/2024-0. Assim, a resposta será complementada após a apreciação do TCU quanto ao mérito daquela representação.

c) O DNIT realizou inspeções periódicas na ponte nos últimos cinco anos? Caso afirmativo, enviar os relatórios técnicos correspondentes?

23. Essa questão será respondida após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta instrução.

d) Alguma recomendação técnica para manutenção ou reparos emergenciais foi emitida e não atendida?

24. Essa questão será respondida após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta instrução.

e) Qual foi o montante de recursos federais destinados especificamente à manutenção e recuperação da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos cinco anos?

25. Não houve contratação por parte do DNIT especificamente para a manutenção e recuperação da referida ponte. Porém foi formalizado o Contrato 23 00525/2021, no valor de R\$ 2.680.000,00, cujas medições somaram R\$ 2.257.407,84 (data-base: janeiro/2020), ou R\$ 3.583.699,72 (valor contratado com reajustes previstos em contrato) e medições no total de R\$ 2.994.881,99, conforme resumido à Tabela 1.

26. No âmbito da representação, foi diligenciado ao DNIT informações acerca das medições realizadas no referido Contrato 23 00525/2021, de forma que a resposta poderá ser complementada após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta instrução.

f) Esses recursos foram integralmente executados ou houve contingenciamento ou reprogramação orçamentária?

27. O Contrato 23 00525/2021 foi concluído em 21/2/2024 com 84,23% de execução financeira (R\$ 2.257.407,84 de R\$ 2.680.000,00, data-base: janeiro/2020). Não se identificou contingenciamento relacionado a esse contrato.

g) Quais contratos foram firmados entre o DNIT e a empresa LCM Construção e Comércio relacionados à BR-226? Enviar detalhamento dos valores e objetos contratuais.

28. Em consulta ao Painel de Medições e Contratos do DNIT, desenvolvido nesta Unidade Técnica, identificou-se a existência do Contrato 00 00163/2025 firmado entre o DNIT e a empresa LCM Construção e Comércio S/A, relacionado à BR-226/TO, conforme Figura 1:

Figura 1: Contrato 00 163/2025, firmado entre o DNIT e a empresa LCM Construções – BR-226/TO

Fonte: imagem extraída do 'Painel Medições e Contratos DNIT' desenvolvido na AudRodoviaAviação

29. Cabe então responder ao solicitante que o DNIT firmou o Contrato 00 00163/2025 com a empresa LCM Construção e Comércio S/A, tendo por objeto a execução dos serviços necessário de manutenção rodoviária (conservação/recuperação) de rodovias impactadas com o desvio de tráfego decorrente do bloqueio total da rodovia BR-226/TO, no km 0, e encaminhar cópia do Relatório Geral do contrato extraída do SIAC-DNIT (peça 11).

h) Em relação aos contratos firmados sem licitação, foram identificadas justificativas adequadas para a dispensa do processo licitatório?

30. Com relação à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, identificou-se, no âmbito da representação TC 029.123/2024-0, que houve a contratação direta para sua reconstrução, conforme Contrato 00 00958/2024, firmado entre o DNIT e o Consórcio Ponte do Estreito (CNPJ 08.323.347/0001-87), no valor de R\$ 171.969.000,00 (data-base: dezembro/2024) (peça 31 do TC 029.123/2024-0), conforme resumo apresentado na Tabela 2.

Tabela 2: resumo do Contrato 00 00958/2024 (data-base: dezembro/2024)

Contrato	Empresa	Intervenção	Data de Início	Data do Término Atualizada
00 00958/2024	Consórcio Ponte do Estreito (CNPJ 08.323.347/0001-87)	Construção da ponte sobre o Rio Tocantins (Juscelino Kubitschek), localizada na BR-226/TO)	3/1/2025	22/12/2025
Valor Inicial	Valor Total de Aditivos	Valor Inicial + Aditivos + Reajuste	Valor Total de Medições	Valor Total de Medições + Reajustes
R\$ 171.969.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$126.184.147,94	R\$126.184.147,94

Fonte: Relatório geral do contrato extraído do Siac-DNIT (peça 10)

31. A título de atualização de informação, extraiu-se imagem no sistema BrasilMais, da Polícia Federal, de 17/9/2025, conforme Figura 2, e do Inpe, de 7/9/2025, conforme Figura 3:

Figura 2: situação da obra de construção da ponte Juscelino Kubitschek (BR-226/TO) em 17/9/2025



Fonte: imagem extraída do site Brasil Mais (link: <https://plataforma-pf.scon.com.br/imagens/index.html#/mapa>)

Figura 3: situação da obra de construção da ponte Juscelino Kubitschek (BR-226/TO) em 7/9/2025



Fonte: imagem produzida com o Software QGIS a partir de imagens de satélite obtidas no Inpe (link <https://www.dgi.inpe.br/catalogo/explore>) - ID da imagem CBERS4A_WPM20812120250907ETC2

32. Essa contratação direta para a reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek foi objeto de questionamento no âmbito da representação TC 029.123/2024-0. Assim, a informação referente a essa questão será complementada após a apreciação do mérito naqueles autos e realização da inspeção a ser proposta.
- i) **Quais são os agentes públicos e privados responsáveis pela fiscalização e manutenção da ponte? Existe histórico de apontamentos ou irregularidades associadas à atuação desses agentes?**
33. A ponte em questão está sob a gestão do DNIT. Assim, a fiscalização e manutenção da ponte está sob a jurisdição daquele órgão, conforme art. 80 da Lei 10.233/2001, *in verbis*:

Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.



34. *Já, no Regimento Interno, a responsabilidade pela fiscalização e manutenção das OAE sob a gestão do DNIT é das Superintendências Regionais:*

‘Art. 144. Às Superintendências Regionais compete, no âmbito das respectivas Superintendências Regionais:

(...)

XIV - analisar e monitorar a situação dos pavimentos das rodovias, das superestruturas ferroviárias, das hidrovias, dos portos e eclusas, das obras de arte especiais, das obras de arte correntes, da faixa de domínio e das AET;’

35. *Para cada contrato, o órgão designa um fiscal de contrato, bem como há a contratação de empresa supervisora para auxiliá-lo. A obtenção dessa informação carece de realização de diligência, a ser realizada no âmbito da inspeção a ser proposta.*

j) O TCU realizou auditorias ou inspeções relacionadas à BR226 ou à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira antes do colapso? Caso positivo, quais foram as conclusões e recomendações?

36. *O TCU realizou fiscalização no Proarte, no ano de 2011, conforme representação de suas unidades técnicas, no âmbito do TC 009.187/2011-1, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. No bojo dessa representação, foram apontadas as seguintes irregularidades (peça 54 do TC 009.187/2011-1):*

- 36.1. *Seleção de obras de arte especiais que não necessitavam de intervenção imediata, em detrimento de outras com estado de conservação e estabilidade crítico; e*

- 36.2. *Os elementos apresentados pelo DNIT como projeto básico são vagos, sem fundamentação técnica, e contendo orçamentos muito acima dos valores aceitáveis, gerando risco de dano para a Administração.*

37. *No curso da referida fiscalização, houve a revogação do programa, por parte do DNIT, oportunidade em que o TCU, ao prolatar o Acórdão 3.009/2011-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), conheceu da representação, sem julgamento do mérito, por perda de objeto. Contudo, foi determinado ao DNIT que encaminhasse ao TCU plano de ação contendo providências e cronogramas referentes ao eventual restabelecimento dos objetivos do Proarte. O referido plano de ação foi juntado àqueles autos (peça 65 do TC 009.187/2011-1), cuja análise de sua pertinência foi remetida para o TC 003.134/2011-3, resultando no arquivamento da representação.*

38. *O TCU realizou ainda auditoria de natureza operacional com o objetivo de levantar a situação das OAE sobre a gestão do DNIT, conforme TC 003.134/2011-3, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Nesses autos, foi prolatado o Acórdão 725/2012-TCU-Plenário, de mesma relatoria, conforme excerto:*

‘9.1. determinar ao DNIT que:

9.1.1. complemente e mantenha atualizado, de acordo com os preceitos da Norma DNIT 010/2004-PRO, os dados do Sistema de Gerenciamento de Obras de Arte Especiais (SGO) ou de sistema que venha a sucedê-lo, para que se tenha um inventário completo, atualizado e permanentemente disponível de todas as obras de arte especiais presentes nas rodovias federais sob sua jurisdição, com informações cadastrais e de estado de conservação, possibilitando um adequado planejamento da manutenção preventiva e corretiva dessas estruturas;

9.1.2. promova, com a urgência requerida pela situação, a recuperação das obras de arte especiais das rodovias federais não concedidas em estado crítico e problemático, mapeadas pelo SGO em 2004, assim como de outras que sejam identificadas na mesma condição;

9.1.3. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação e cronograma para a implementação das determinações contidas nos itens anteriores;

9.1.4. a partir dos dados obtidos nos levantamentos indicados no item 9.1.1 planeje a recuperação das demais obras de arte especiais, de acordo com a gravidade de seu estado;

9.1.5. verifique a adequação, em termos de quantidade, disponibilidade e formação técnica, dos recursos humanos existentes nas unidades locais do DNIT para fiscalizar as atividades de inspeção, manutenção e recuperação das obras de arte especiais a elas jurisdicionadas,

informando as medidas corretivas que eventualmente se façam necessárias;

9.2. recomendar ao DNIT, a fim de que sejam plenamente atendidas as diretrizes da Portaria MT 07, de 10/1/2008, a adoção das seguintes medidas:

9.2.1. estabelecer e discriminar o nível mínimo de intervenções nas obras de arte especiais no âmbito do programa Crema 2ª Etapa, de forma a uniformizar o critério de aprovação dos projetos, bem como possibilitando instituir mecanismos de penalização da contratada pela execução inadequada ou inexecução de tais serviços;

9.2.2. condicionar a aprovação dos projetos do Crema 2ª Etapa à realização de inspeções prévias das obras de arte especiais, de acordo com a Norma DNIT 010/2004 – PRO, com a anotação de responsabilidade técnica e efetuando os devidos registros no SGO ou sistema que o venha a suceder;’

39. *O cumprimento e ou implementação das determinações e recomendações acima foi monitorado nos processos TC 009.746/2012-9 (Relator: Ministro José Múcio Monteiro) e TC 001.166/2014-0 (Relator: Ministro Raimundo Carreiro).*

39.1. *No primeiro monitoramento (TC 009.746/2012-9), foi prolatado o Acórdão 1.336/2013-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), conforme excerto:*

‘9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que:

9.1.1. a partir dos dados das inspeções já realizadas nas OAEs, e independentemente do início de operação do SGO, identifique as estruturas que estão em situação crítica e necessitam de intervenção imediata, promovendo sua reparação;

9.1.2. estabeleça critérios, metodologia e plano de ação para a manutenção preventiva periódica das estruturas menos comprometidas, avaliando a conveniência de incluir tais intervenções no âmbito dos futuros contratos do Crema ou de outros programas de manutenção rodoviária;

9.2. dar ciência ao DNIT das seguintes constatações, que obstem o satisfatório cumprimento das determinações expedidas por meio do Acórdão 725/2012 – Plenário:

9.2.1. os objetos dos contratos decorrentes do Edital 057/2012-00 não contemplam integralmente o previsto na Norma DNIT 010/2004-PRO, em termos de abrangência e periodicidade das inspeções;

9.2.2. a não conclusão tempestiva da nova versão do SGO (SGOWeb) impossibilita que o DNIT utilize as informações oriundas dos contratos acima mencionados na gestão das OAEs e como subsídio ao seu processo de tomada de decisões;

9.2.3. várias OAEs, identificadas em estado crítico ou problemático em 2004, permanecem sem sofrer intervenções corretivas, a despeito da elaboração de considerável acervo de projetos de recuperação que, dado o transcurso do tempo, podem ter se tornado inadequados;

9.2.4. o ritmo de capacitação dos servidores para monitorar e fiscalizar obras de arte especiais (inspeções, projetos e obras) é insuficiente;’

39.2. *E, no segundo monitoramento, TC 001.166/2014-0, foi prolatado o Acórdão 1.185/2020-TCU-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro), conforme excerto:*

‘9.1. considerar em cumprimento as determinações exaradas ao DNIT contidas nos Acórdãos 725/2012 e 1.336/2013, ambos do Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, e encerrar o presente ciclo de monitoramento;

9.2. determinar ao DNIT que, em seus relatórios de gestão:

9.2.1 continue prestando informações gerais sobre a manutenção das obras de artes especiais, incluindo necessariamente o total de obras de arte especiais (OAE’s) existentes sob jurisdição do DNIT, o total de OAE’s cadastradas no SGO, o total classificado como problemáticas ou críticas e o número de projetos contratados, além do total de inspeções de rotina realizadas;

9.2.2 passe a prestar informações específicas sobre os desdobramentos da implantação da Estratégia BIM-BR no âmbito do Programa de Manutenção e Reabilitação de Estruturas (Proarte);'

40. Além dos processos supracitados, foram autuadas ainda representações relacionadas a contratos do Proarte nos estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte, todos encerrados:

Tabela 3: processos de representação que tiveram por objeto contratos do Proarte (PE e RN)

Processo	Acórdão (Plenário)	Relator	Objeto
TC 012.608/2021-1	1.344/2021	Bruno Dantas	Licitação: 535/2020 - Contratação Integrada de empresa para elaboração dos estudos, projetos Básico e Executivo de engenharia e execução da obra de reabilitação das Pontes sobre o Rio Potengi - lado direito e lado esquerdo, localizadas na rodovia BR-101/RN, no âmbito do PROARTE.
TC 034.822/2021-6	2.040/2021	Augusto Nardes	Licitação: 0243/2021 - Possíveis irregularidades na contratação Integrada de empresa para elaboração dos estudos, projetos Básico e Executivo de engenharia e execução das obras de reabilitação de 02 (duas) passarelas, localizada na rodovia BR-101/PE, no âmbito do PROARTE (Lote único).
TC 019.039/2024-7	6.511/2024		Licitação 90224/2024, modalidade Pregão (Objeto: Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de manutenção de 68(sessenta e oito) Obras de Arte Especiais, localizadas nas rodovias federais BR-110/PE, BR-232/PE e BR-424/PE sob a jurisdição da Unidade Local Arcoverde (ver tabela I), no âmbito do Programa de Manutenção e Reabilitação de Estruturas - PROARTE.)

Fonte: produção própria a partir de informação do e-TCU

41. Dessa forma, cabe informar ao solicitante que, apesar de não haver fiscalização específica sobre o Contrato 023 00525/2021, que abrangeu a manutenção da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, este Tribunal atuou avaliando o programa de reabilitação de obras de arte especiais, realizando determinações e recomendações ao DNIT.
42. Com vista a subsidiar a informação, propõe-se encaminhar cópia dos Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013 e 1.185/2020, todos do Plenário do TCU.
- k) Existe alguma investigação ou processo em andamento sobre a aplicação de recursos públicos na BR-226 ou em obras de infraestrutura rodoviária na região?**
43. No âmbito do TCU, há a representação constante do TC 029.123/2024-0.
44. Há notícia acerca de apuração de responsabilidades no âmbito da Polícia Federal, conforme nota à imprensa daquela instituição (link: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/pf-apura-responsabilidades-pela-queda-da-ponte-que-liga-o-maranhao-ao-tocantins>, acessado em 19/9/2025).
- l) O TCU identifica possíveis falhas de gestão ou omissões por parte do DNIT ou do Ministério dos Transportes que possam ter contribuído para o colapso da ponte?**
45. Essa questão será respondida após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta preliminar.
- m) Que medidas preventivas poderiam ter sido adotadas para evitar o desmoronamento?**



46. Essa questão será respondida após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta preliminar.

n) Quais investimentos foram realizados na BR-226 nos últimos cinco anos, com detalhamento por segmento e finalidade?

47. Em consulta ao sistema SIAC-DNIT, verificou-se a existência de oito contratos de obras de engenharia e um de consultoria relacionados à BR-226/TO, nos últimos cinco anos, conforme resumo constante da Tabela 3 e relação detalhada à peça 12.

Tabela 3: relação de contratos do DNIT relacionados à BR-226/TO nos últimos cinco anos

Contrato	Tipo Contrato	Valor Inicial	Valor Inicial + Aditivo	Valor Inicial + Aditivos + Reajuste
23 00022/2021	consultoria/serviços	R\$ 2.540.632,12	R\$ 3.172.344,97	R\$ 3.770.529,14
23 00206/2021	obra de engenharia	R\$ 36.812.710,80	R\$ 47.852.681,20	R\$ 62.706.642,21
23 00245/2021	obra de engenharia	R\$ 39.714.627,85	R\$ 48.593.753,66	R\$ 54.221.207,01
23 00525/2021	obra de engenharia	R\$ 2.680.000,00	R\$ 2.680.000,00	R\$ 3.583.699,72
00 00958/2024	obra de engenharia	R\$ 171.969.000,00	R\$ 171.969.000,00	R\$ 171.969.000,00
00 00863/2024	obra de engenharia	R\$ 59.141.357,33	R\$ 59.141.357,33	R\$ 60.052.306,27
00 00070/2025	obra de engenharia	R\$ 33.125.057,07	R\$ 33.125.057,07	R\$ 33.125.057,07
00 00163/2025	obra de engenharia	R\$ 80.092.854,26	R\$ 99.810.803,96	R\$ 99.810.803,96
23 00412/2025	obra de engenharia	R\$ 44.099.432,27	R\$ 44.099.432,27	R\$ 44.099.432,27

Fonte: resumo da planilha produzida a partir de informações do Siac-DNIT (peça 12)

o) Houve priorização de recursos para manutenção de pontes e infraestrutura crítica? Em caso negativo, justificar.

48. Essa questão será respondida após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta preliminar.

p) O TCU está acompanhando as ações de reconstrução e apuração de responsabilidades após o colapso? Caso afirmativo, quais são as medidas já adotadas?

49. O TCU solicitou informações ao DNIT no âmbito da representação TC 029.123/2024-0, ainda em apuração.

50. Contudo, com vistas verificar a situação atual da obra e obtenção de informações complementares, com o objetivo de sanear os presentes autos e, eventualmente, subsidiar os autos da representação supracitada, entende-se necessário realizar inspeção nas obras de reconstrução em andamento.

CONCLUSÃO

51. A solicitação em apreço se refere à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO, entre os municípios Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, que desabou no dia 22/12/2024.

52. Em análise preliminar, considerando as informações disponíveis na representação desta unidade técnica (TC 029.123/2024-0; Relator: Ministro Bruno Dantas) e as extraídas do sistema de acompanhamento de contratos do DNIT (Siac-DNIT), foi possível responder total ou parcialmente as questões constantes das alíneas 'a', 'b', 'e', 'f', 'g', 'h', 'j', 'k', 'n' e 'p'.

53. As questões contantes das alíneas 'c', 'd', 'i', 'l', 'm' e 'o' serão respondidas após a apreciação da representação em andamento (TC 029.123/2024-0) e com a realização de inspeção a ser proposta nesta instrução.

54. Entendeu-se necessário propor a extensão ao TC 029.123/2024-0, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, dos atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, informando ao relator daquela representação desta SCN e solicitando que, quando do seu julgamento, seja encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto ao Ministro Jorge de Oliveira, relator desta SCN.

55. Propõe-se ainda a autorização para realização de inspeção, a ser incluída no Fiscobras 2026, com



vistas a obter informações necessárias ao saneamento destes autos, bem como verificar a situação atualizada do Contrato 00 00958/2024, firmados entre o DNIT e o Consórcio Ponte do Estreito, para reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO, respondendo as questões remanescentes, nos termos do inciso II do art. 15 da Resolução-TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, encaminhe-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 096/2025/CFFC-P, de 13/8/2025, recebido nesta Casa em 20/8/2025, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal João Carlos Bacelar Batista, na condição de presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 65/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira Melo, à consideração, propondo:
- a. **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos alínea 'b' do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008 e o inciso III do art. 232 do Regimento Interno do TCU;
 - b. **informar** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), na pessoa do Presidente da Comissão, Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, que:
 - b.1. questão a: quais contratos de manutenção e reparos foram firmados para a Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos dez anos?
 - b.1.1. verificou-se que foi formalizado o Contrato 023 00525/2021, no âmbito do Programa de Manutenção e Reabilitação de Estruturas (Proarte), cujo objeto abrangeu a ponte Juscelino Kubitschek, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO;
 - b.2. questão b: os valores pagos correspondem integralmente aos serviços realizados? Houve alguma identificação de superfaturamento ou irregularidades?
 - b.2.1. não foi realizada auditoria pelo TCU com foco específico no Contrato 023 00525/2021. Foram solicitadas informações ao DNIT acerca desse contrato no âmbito da representação TC 029.123/2024-0. Então, a resposta poderá ser complementada após a apreciação do TCU quanto ao mérito daquela representação;
 - b.3. questão e: qual foi o montante de recursos federais destinados especificamente à manutenção e recuperação da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos cinco anos?
 - b.3.1. não houve contratação por parte do DNIT especificamente para a manutenção e recuperação da ponte Juscelino Kubitschek, na BR-226/TO. Porém foi formalizado o Contrato 23 00525/2021, no valor de R\$ 2.680.000,00 (data-base: janeiro/2020).
 - b.3.2. no âmbito da representação (TC 029.123/2024-0), foram solicitadas as medições realizadas nesse Contrato 23 00525/2021, de forma que a resposta poderá ser complementada após a apreciação daquela representação ou com a realização de inspeção proposta adiante;
 - b.4. questão f: esses recursos foram integralmente executados ou houve contingenciamento ou reprogramação orçamentária?
 - b.4.1. o Contrato 23 00525/2021 foi concluído em 21/2/2024 com 84,23% de execução financeira (R\$ 2.257.407,84 de R\$ 2.680.000,00, data-base: janeiro/2020). Não se identificou contingenciamento relacionado a esse contrato;
 - b.5. questão g: quais contratos foram firmados entre o DNIT e a empresa LCM Construção e Comércio relacionados à BR-226? Enviar detalhamento dos valores e objetos contratuais.
 - b.5.1. identificou-se o Contrato 00 00163/2025, firmado entre o DNIT e a empresa LCM Construção e Comércio S/A, tendo por objeto a execução dos serviços necessário de manutenção rodoviária (conservação/recuperação) de rodovias impactadas com o desvio de tráfego decorrente do bloqueio total da rodovia BR-226/TO, no km 0;
 - b.6. questão h: Em relação aos contratos firmados sem licitação, foram identificadas justificativas adequadas para a dispensa do processo licitatório?

b.6.1. o DNIT firmou o Contrato 00 00958/2024 com o Consórcio Ponte do Estreito (CNPJ 08.323.347/0001-87), no valor de R\$ 171.969.000,00 (data-base: dezembro/2024) para reconstrução da ponte;

b.6.2. esse Contrato 00 00958/2024 foi objeto de questionamento no âmbito da representação (TC 029.123/2024-0), podendo a resposta ser complementada após a apreciação daquela representação ou com a realização de inspeção proposta adiante;

b.7. questão j: o TCU realizou auditorias ou inspeções relacionadas à BR226 ou à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira antes do colapso? Caso positivo, quais foram as conclusões e recomendações?

b.7.1. em que pese o TCU não tenha realizado fiscalização específica sobre o Contrato 023 00525/2021, o Tribunal atuou, avaliando o programa de reabilitação de obras de arte especiais desde o ano de 2011, realizando determinações e recomendações ao DNIT, tendo exarado os Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013 e 1.185/2020, todos do Plenário do TCU;

b.8. questão k: existe alguma investigação ou processo em andamento sobre a aplicação de recursos públicos na BR-226 ou em obras de infraestrutura rodoviária na região?

b.8.1. no âmbito do TCU, há a representação constante do TC 029.123/2024-0, e na Polícia Federal, há procedimento de apuração de responsabilidades, conforme nota à imprensa daquela instituição (link: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/pf-apura-responsabilidades-pela-queda-da-ponte-que-liga-o-maranhao-ao-tocantins>, acessado em 19/9/2025)

b.9. questão n: quais investimentos foram realizados na BR-226 nos últimos cinco anos, com detalhamento por segmento e finalidade?

B.9.1. relação de contratos do DNIT relacionados à BR-226/TO nos últimos cinco anos:

Contrato	Tipo Contrato	Valor Inicial	Valor Inicial + Aditivo	Valor Inicial + Aditivos + Reajuste
23 00022/2021	consultoria/serviços	R\$ 2.540.632,12	R\$ 3.172.344,97	R\$ 3.770.529,14
23 00206/2021	obra de engenharia	R\$ 36.812.710,80	R\$ 47.852.681,20	R\$ 62.706.642,21
23 00245/2021	obra de engenharia	R\$ 39.714.627,85	R\$ 48.593.753,66	R\$ 54.221.207,01
23 00525/2021	obra de engenharia	R\$ 2.680.000,00	R\$ 2.680.000,00	R\$ 3.583.699,72
00 00958/2024	obra de engenharia	R\$ 171.969.000,00	R\$ 171.969.000,00	R\$ 171.969.000,00
00 00863/2024	obra de engenharia	R\$ 59.141.357,33	R\$ 59.141.357,33	R\$ 60.052.306,27
00 00070/2025	obra de engenharia	R\$ 33.125.057,07	R\$ 33.125.057,07	R\$ 33.125.057,07
00 00163/2025	obra de engenharia	R\$ 80.092.854,26	R\$ 99.810.803,96	R\$ 99.810.803,96
23 00412/2025	obra de engenharia	R\$ 44.099.432,27	R\$ 44.099.432,27	R\$ 44.099.432,27

Fonte: resumo da planilha produzida a partir de informações do Siac-DNIT (peça 12)

b.10. questão p: o TCU está acompanhando as ações de reconstrução e apuração de responsabilidades após o colapso? Caso afirmativo, quais são as medidas já adotadas?

b.10.1. este Tribunal de Contas solicitou informações ao DNIT no âmbito da representação TC 029.123/2024-0, ainda em apuração. No entanto, com vistas verificar a situação atual da obra e obtenção de informações complementares, de forma a sanear os presentes autos e, eventualmente, subsidiar os autos da representação, propõe-se adiante realização de inspeção junto ao DNIT;

b.11. as demais questões serão respondidas após a apreciação de mérito da representação (TC 029.123/2024-0) e ou com a realização da inspeção proposta a seguir;

c. com vistas a subsidiar as informações prestadas, encaminhar ao solicitante cópia dos Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013, e 1.185/2020, todos do plenário, acompanhados dos respectivos relatório e votos que os fundamentaram, bem como das peças 9, 10, 11, 12 e desta instrução;

d. informar ao Ministro Bruno Dantas, relator do processo TC 029.123/2024-0, que o Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados requereu, por intermédio desta Solicitação do Congresso Nacional, informações acerca das apurações relacionadas à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, e em análise naquele processo, e solicitar que, quando do seu julgamento, seja encaminhada ao Ministro Jorge Oliveira cópia do acórdão proferido, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentaram, nos termos do parágrafo único do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;



- e. *estender, com fundamento no inciso III do art. 14 da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º dessa resolução ao processo TC 029.123/2024-0, uma vez reconhecida a conexão do respectivo objeto com o da presente solicitação;*
- f. *considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional;*
- g. *autorizar a realização de inspeção, a ser incluída no Fiscobras 2026, com vistas a obter informações necessárias ao saneamento destes autos, bem como verificar a situação atualizada do Contrato 00 00958/2024, firmados entre o DNIT e o Consórcio Ponte do Estreito, para reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO, respondendo as questões remanescentes, no prazo de 180 dias, nos termos do inciso II do art. 15 da Resolução-TCU 215/2008.*
- h. *dar ciência a decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU; e*
- i. *retornar os autos à AudRodoviaAviação para prosseguimento das análises.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional em que se requer, por meio do Requerimento 65/2025, encaminhado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), informações sobre a atuação desde Tribunal e a aplicação de recursos públicos relacionados à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, localizada na BR-226/TO.

2. O aludido requerimento baseia-se em notícia veiculada na imprensa que aborda a queda da referida ponte ocorrida em dezembro de 2024, resultando na perda de vidas humanas e em prejuízos socioeconômicos para a população.
3. Na justificativa do requerimento, a comissão registra que *“Diante das denúncias públicas de rachaduras na ponte antes do incidente e da confirmação de contratos milionários destinados à BR_226, é imperativo esclarecer se houve negligência administrativa, falhas técnicas ou desvio de recursos. A análise de contratos, inspeções técnicas e aplicação de recursos públicos é essencial para apurar responsabilidades e assegurar que tragédias semelhantes não voltem a ocorrer.”*
4. Nos termos do Requerimento 65/2025-CFFC (peça 3, p. 1-5), a comissão solicita informações e apresenta os seguintes questionamentos:
 - a) Quais contratos de manutenção e reparos foram firmados para a Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos dez anos?
 - b) Os valores pagos correspondem integralmente aos serviços realizados? Houve alguma identificação de superfaturamento ou irregularidades?
 - c) O Dnit realizou inspeções periódicas na ponte nos últimos cinco anos? Caso afirmativo, enviar os relatórios técnicos correspondentes.
 - d) Alguma recomendação técnica para manutenção ou reparos emergenciais foi emitida e não atendida?
 - e) Qual foi o montante de recursos federais destinados especificamente à manutenção e recuperação da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira nos últimos cinco anos?
 - f) Esses recursos foram integralmente executados ou houve contingenciamento ou reprogramação orçamentária?
 - g) Quais contratos foram firmados entre o Dnit e a empresa LCM Construção e Comércio relacionados à BR-226? Enviar detalhamento dos valores e objetos contratuais.
 - h) Em relação aos contratos firmados sem licitação, foram identificadas justificativas adequadas para a dispensa do processo licitatório?



- i) Quais são os agentes públicos e privados responsáveis pela fiscalização e manutenção da ponte? Existe histórico de apontamentos ou irregularidades associadas à atuação desses agentes?
 - j) O TCU realizou auditorias ou inspeções relacionadas à BR-226 ou à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira antes do colapso? Caso positivo, quais foram as conclusões e recomendações?
 - k) Existe alguma investigação ou processo em andamento sobre a aplicação de recursos públicos na BR-226 ou em obras de infraestrutura rodoviária na região?
 - l) O TCU identifica possíveis falhas de gestão ou omissões por parte do Dnit ou do Ministério dos Transportes que possam ter contribuído para o colapso da ponte?
 - m) Que medidas preventivas poderiam ter sido adotadas para evitar o desmoronamento?
 - n) Quais investimentos foram realizados na BR-226 nos últimos cinco anos, com detalhamento por segmento e finalidade?
 - o) Houve priorização de recursos para manutenção de pontes e infraestrutura crítica? Em caso negativo, justificar.
 - p) O TCU está acompanhando as ações de reconstrução e apuração de responsabilidades após o colapso? Caso afirmativo, quais são as medidas já adotadas?
2. Atendidos os requisitos de admissibilidade, deve ser conhecida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com fundamento na alínea ‘b’ do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008 e no inciso III do art. 232 do Regimento Interno do TCU (RITCU).
 3. Em análise inicial, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), de pronto, identificou a existência de processo conexo em tramitação nessa Corte de Contas. Trata-se do TC 029.123/2024-0, representação que corre sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas.
 4. No âmbito da aludida representação, foi autorizada a realização de diligência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para que: (i) apresentasse o anteprojeto de recuperação, reforço e reabilitação da ponte; (ii) concedesse acesso integral ao contrato de manutenção da ponte que foi executado entre novembro/2021 e novembro/2023; (iii) concedesse acesso integral ao contrato de manutenção da BR-226/TO vigente até julho de 2026; e (iv) fornecesse acesso ou cópia de todos os documentos referentes a medições, atestes e pagamentos ocorridos no âmbito desses dois contratos (peças 11-13 e 32-33 do TC 029.123/2024-0).
 5. A partir das informações disponíveis em processos já julgados, a exemplo do TC 003.134/2011-3, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, no mencionado TC 029.123/2024-0 e daquelas extraídas do sistema de acompanhamento de contratos do Dnit (Siac-Dnit), a unidade instrutora entendeu ser possível responder, desde logo, parte das questões formuladas no requerimento em apreço.
 6. Dentre as principais informações já disponíveis, merecem destaque as seguintes:
 - i) o Contrato 023 00525/2021, firmado pelo Dnit no âmbito do Programa de Manutenção e Reabilitação de Estruturas (Proarte), sob o valor de R\$ 2.680.000,00 (data-base: janeiro/2020), abrangeu a manutenção da ponte Juscelino Kubitschek, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO;
 - ii) o referido contrato foi concluído em 21/2/2024, com 84,23% de execução financeira (R\$ 2.257.407,84 de R\$ 2.680.000,00, data-base: janeiro/2020), não tendo sido identificado contingenciamento a ele relacionado;



- iii) embora o TCU não tenha realizado fiscalização específica sobre o Contrato 023 00525/2021, o Tribunal atuou avaliando o programa de reabilitação de obras de arte especiais desde o ano de 2011, realizando determinações e recomendações ao Dnit, tendo exarado os Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013 e 1.185/2020, todos do Plenário;
 - iv) o Contrato 00 00958/2024, celebrado pelo Dnit com o Consórcio Ponte do Estreito (CNPJ 08.323.347/0001-87), no valor de R\$ 171.969.000,00 (data-base: dezembro/2024) para reconstrução da aludida ponte, não decorreu de realização de licitação, mas de contratação direta por dispensa de licitação fundamentada em situação emergencial (art. 75, inciso VIII, Lei 14.133/2021);
 - v) o aludido contrato está sendo objeto de análise no âmbito da representação (TC 029.123/2024-0);
 - vi) os investimentos realizados na BR-226 nos últimos cinco anos, considerando os valores iniciais contratados e alterações decorrentes de reajustes e aditivos, totalizam R\$ 533.338.677,65 (peça 12).
7. Diante disso, a AudRodoviaAviação propôs enviar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) as informações já disponíveis e que atendem total ou parcialmente aos questionamentos constantes das alíneas “a”, “b”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “n” e “p” do requerimento em tela e anteriormente descritos, além de informar que os questionamentos constantes das alíneas “c”, “d”, “i”, “l”, “m” e “o” serão respondidos após a apreciação do TC 029.123/2024-0 (Relator: Ministro Bruno Dantas), juntamente com as eventuais complementações que forem identificadas.
8. Propôs, ainda, a realização de inspeção, a ser incluída no Fiscobras 2026, com vistas a verificar a situação atualizada do Contrato 00 00958/2024, firmado entre o Dnit e o Consórcio Ponte do Estreito, para reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na BR-226/TO, e obter outras informações necessárias ao saneamento destes autos.
9. Passo a decidir.
10. De início, registro que acompanho a proposta da AudRodoviaAviação no que concerne ao envio das informações disponíveis no momento, nos termos constantes da instrução da unidade e reproduzidos no relatório, devendo a presente Solicitação do Congresso Nacional ser considerada, parcialmente, atendida.
11. Contudo, entendo que as ações de controle externo sobre o objeto da presente solicitação devem se concentrar em um único processo, de modo a evitar sobreposições ou duplicidade de esforços ou, ainda, orientações ou encaminhamentos divergentes.
12. Desse modo e considerando o estágio avançado da representação que corre sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, deixo de acolher a proposta de realização de inspeção, devendo a unidade instrutora apresentar tal proposta ao relator do TC 029.123/2024-0.
13. Quanto à inclusão da aludida inspeção no Fiscobras 2026, lembro que o Plano de Fiscalização de Obras do Tribunal de Contas da União (Fiscobras) é proposto pelo Presidente do Tribunal ao Plenário, nos termos do art. 3º da Resolução 280/2016. Assim, caso seja realizada a inspeção proposta, a sua inclusão no Fiscobras 2026 deve ser submetida ao Presidente.
14. Diante do que foi descrito, entendo pertinente o sobrestamento deste feito até se concluírem os trabalhos no âmbito do TC 029.123/2024-0, devendo ser estendidos àquele processo, nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos de urgência e prioridade na tramitação, definidos no art. 5º da mesma norma, uma vez que o pleno atendimento à esta solicitação passa a depender, agora, de sua conclusão.



15. Destarte, é necessário anexar ao TC 029.123/2024-0 cópia da deliberação proferida nestes autos, a fim de que, tão logo haja decisão de mérito naqueles autos, seja possível responder aos questionamentos aqui remanescentes e, assim, realizar o atendimento integral desta Solicitação do Congresso Nacional.

Com essas breves considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2516/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.025/2025-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional em que se requer, por meio do Requerimento 65/2025, encaminhado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), informações sobre a atuação deste Tribunal e a aplicação de recursos públicos relacionados à ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, localizada na BR-226/TO;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos art. 3º, I, 4º, I, “a”, 5º e 14, III, da Resolução-TCU 215/2008 e no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal João Carlos Bacelar Batista, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), em relação ao objeto do Requerimento 65/2025, encaminhado a este Tribunal por intermédio do Ofício 096/2025/CFFC-P, de 13/8/2025, que:

9.2.1. os questionamentos constantes das alíneas “a”, “b”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “n” e “p” do aludido requerimento estão, total ou parcialmente, respondidos no relatório que compõe esta deliberação;

9.2.2. os questionamentos contantes das alíneas “c”, “d”, “i”, “l”, “m” e “o” serão respondidos após a apreciação do TC 029.123/2024-0 (Relator: Ministro Bruno Dantas), cujo objeto mantém conexão e atende, em parte, aspectos apontados no Requerimento 65/2025;

9.3. estender os atributos para tratamento de Solicitação do Congresso Nacional ao TC 029.123/2024-0, uma vez reconhecida a sua conexão com a presente solicitação;



9.4. encaminhar cópia dos Acórdãos 3.009/2011, 725/2012, 1.336/2013, e 1.185/2020, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatório e votos que os fundamentaram, bem como das peças 9, 10, 11, 12 e desta deliberação, ao solicitante;

9.5. sobrestar a apreciação do presente processo até a decisão de mérito no TC 029.123/2024-0;

9.6. juntar cópia desta deliberação ao TC 029.123/2024-0;

9.7. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida; e

9.8. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), para prosseguimento do feito, a partir do acompanhamento do TC 029.123/2024-0.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 021.989/2024-9

Natureza: Representação

Representante: Senador da República Ciro Nogueira

Unidades: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO PELA MEDIDA PROVISÓRIA (MP) 1.255/2024 COM RELAÇÃO ÀS REGRAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). BENEFÍCIO FISCAL

DE COTAS DIFERENCIADAS DE DEPRECIÇÃO ACELERADA PARA NAVIOS-TANQUE NOVOS PRODUZIDOS NO BRASIL. REALIZAÇÃO DE OITIVAS E DILIGÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a qual contou com a concordância de suas instâncias diretivas (peças 100-102):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação formulada pelo Senador Ciro Nogueira a respeito de possível irregularidade relativa ao descumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024, que autorizou a ‘concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados’.*
2. *O representante, em consonância com o propósito apresentado, solicita que o TCU conheça a representação e, conseqüentemente, adote medidas tendentes a (peça 1, p. 7):*
 - a) *Recebimento da presente representação e que lhe seja dada a devida tramitação emergencial em face da gravidade dos atos narrados;*
 - b) *Conhecimento e avaliação se edição do art. 3º da Medida Provisória 1.255/2024, ao anunciar que para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício, ofende o disposto no art. 14, caput, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme jurisprudência deste E. Tribunal de Contas (Acórdão 62/2020-TCU-Plenário).*

HISTÓRICO

3. *Cumpra, inicialmente, sintetizar as principais alegações trazidas pela representação, elencadas em instrução preliminar (peça 6, p. 2-3), de 18/9/2024, desta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal):*
 9. *Alega-se, à luz dos fatos relevantes trazidos pela representação, que a Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024 teria descumprido a LRF ao instituir renúncia de receita tributária sem atender os requisitos dos inc. I e II do art. 14 da LRF (peça 1).*
 10. *A Medida Provisória impacta o resultado fiscal ao permitir, na apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a aplicação de depreciação de até 50% sobre o valor dos bens mencionados. Essa mudança tende a reduzir a receita tributária no valor de R\$ 1,6 bilhão de 2027 a 2031, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MP.*
 11. *A renúncia foi editada sob a premissa de cumprimento à LRF pela inclusão futura do efeito fiscal nos orçamentos respectivos, nos termos de seu art. 14, inc. I. Essa interpretação é ratificada pela própria redação do art. 3º da MP, que estabelece que ‘(...) para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício.’*
 12. *O representante destaca que, por ter os efeitos iniciados somente em 2027, a MP deveria estar acompanhada necessariamente das medidas compensatórias do art. 14, inc. II, da LRF, restando vedada a alternativa de incluir a renúncia nos orçamentos futuros na forma do art. 14, inc. I, da LRF.*
 13. *O representante acrescenta, ainda, que a interpretação conferida pelos proponentes da MP ofende de modo flagrante a jurisprudência do TCU, em face do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (Processo 000.605/2019-0, sob relatoria do ministro Bruno Dantas).’*
4. *Já no âmbito da análise preliminar contida na referida instrução (peça 6, p. 3-5), esta unidade técnica fez as seguintes considerações, abordando possíveis interpretações sobre o enquadramento desse caso concreto, a seguir transcritas:*

- ‘14. O art. 14 da LRF tem o objetivo de garantir a neutralidade fiscal das renúncias de receita, assegurando que sua concessão ou ampliação não comprometa os resultados fiscais. Para isso, o artigo exige que a concessão atenda a uma entre duas alternativas. A primeira, prevista no inciso I, é a inclusão da renúncia na estimativa da receita da lei orçamentária. A segunda, prevista no inciso II, estabelece a adoção de medidas compensatórias, por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de novos tributos. O caráter alternativo dessas duas hipóteses, segundo o qual apenas uma delas seria suficiente para atender às exigências do art. 14 da LRF, é ratificado pelo Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, de relatoria do [ministro] Aroldo Cedraz.
(...)
23. Nesta terceira situação, seria possível duas interpretações: 1) que a renúncia com efeitos em orçamentos futuros poderia ser considerada implicitamente adequada ante a hipótese do art. 14, inc. I, da LRF; ou 2) que tais renúncias precisariam necessariamente ser compensadas por aumento de receita tributária, na forma do art. 14, inc. II, da LRF.
24. Pode-se argumentar que a primeira interpretação facilita a aprovação de renúncias sem o devido planejamento, já que bastaria adiar seus efeitos fiscais para garantir a aprovação. Politicamente, a inclusão diferida no orçamento tende a encontrar menos resistências do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA, seja no Executivo ou no Congresso.
25. Por outro lado, a segunda interpretação incorre no risco de extrapolar a literalidade do art. 14 da LRF, ao excluir a aplicação do inciso I para as renúncias com efeito diferido. Além disso, essa interpretação limita as opções de contrapartidas fiscais, uma vez que o espaço fiscal para acomodar a renúncia no orçamento futuro não poderia mais ser criado, por exemplo, por medidas não tributárias ou por revisão em despesas. Como já mencionado, a incorporação da renúncia no orçamento oferece ao governo um leque mais amplo de alternativas para compensar os efeitos fiscais, cuja qualidade do uso depende da aplicação de outras normas e princípios do direito financeiro.
(...)
28. Desta forma, alcançar a melhor interpretação para renúncias cujos efeitos, parcialmente ou em sua totalidade, recaiam em anos para os quais não haja orçamento aprovado ou em elaboração, necessitaria de maior maturação no âmbito da Corte de Contas ou de um tratamento mais específico nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) ou em outras normas regulamentadoras. **Não é uma decorrência direta e imediata da LRF postular que os efeitos em orçamentos futuros (a elaborar) são impedidos de adotar a contrapartida fiscal de que trata o art. 14, inc. I, da LRF.**
29. Por fim, em relação ao Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, mencionado pelo representante como jurisprudência para questionar a validade da MP frente ao art. 14 da LRF, é importante esclarecer que a renúncia analisada naquele acórdão tinha características distintas. Na ocasião, a renúncia gerou efeitos fiscais já em 2019, ano em que a LOA já estava aprovada. Além disso, não havia comprovação de que a renúncia havia sido considerada na previsão de receitas da LOA 2019. Tentou-se corrigir essas deficiências por meio do Decreto 9.682/2019, expediente que recebeu contestações por não ser o instrumento adequado para resguardar o cumprimento da LRF. Em suma, há características distintas entre a situação avaliada no Acórdão 62/2020-TCU-Plenário e o caso trazido pelo representante, razão pela qual não é possível estender as conclusões daquele acórdão ao caso em tela.’ (grifo no original)
5. Acrescente-se que a AudFiscal, naquela instrução, afirmou que, mesmo considerando que o autor da representação não tenha explicitado, na petição inicial, o pedido de cautelar, como houve solicitação expressa de urgência, entendeu-se adequado tratar a questão como se fosse um pedido cautelar.
6. Não obstante, pelas informações contidas na representação, apesar de ter constatado o **periculum in mora**, e igualmente identificado o **periculum in mora** reverso, a AudFiscal, na instrução precedente, verificou a falta do **fumus boni juris**, ‘pois, considerando a literalidade do art. 14 da LRF, não se identifica um descumprimento claro e evidente da norma, avaliação que dependeria de um estudo interpretativo daquele artigo em uma situação específica de efeitos fiscais diferidos’ (peça 6, p. 6). Assim, diante da ausência do primeiro requisito, propôs o indeferimento do pedido de medida cautelar.
7. Em exame de cognição sumária, concluiu-se, portanto, que as informações contidas na representação não foram suficientes para caracterizar o descumprimento claro e evidente da norma, considerando a literalidade do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo daquele artigo em uma situação específica de efeitos fiscais diferidos.
8. Por conseguinte, foi proposto naquela instrução, conhecer da presente representação, indeferir o pedido de medida cautelar e, por conta da impossibilidade de uma análise conclusiva naquele momento, entendeu-se propor, também (peça 6, p. 7):
‘(...) a realização de diligências para obter as manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória.’

9. *Em seguida, por meio do Despacho de 20/9/2024 (peça 9), o ministro-relator Jorge Oliveira concordou com as diligências propostas pela AudFiscal, com alguns ajustes e, no entanto, entendeu que o caso requeria 'atuação mais incisiva desta Corte, enquanto guardião da responsabilidade fiscal, considerando também o longo histórico de enfrentamento pelo Tribunal dos problemas fiscais e de governança associados aos benefícios tributários'.*
10. *Diante dos elementos expostos naquele Despacho, o relator divergiu da unidade especializada quanto à ausência do pressuposto de fumes boni iuris, tendo em vista que foram constatados '(...) indícios suficientes de descumprimento da LDO 2024, e ao menos do caput do art. 14 da LRF, além de ofensa aos princípios que devem pautar a gestão fiscal responsável constantes do art. 1º daquela lei complementar e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável) (peça 9, p. 11).*
11. *Além disso, entendeu estar presente o requisito do **periculum in mora**, conforme transcreve-se do Despacho (peça 9, p. 11-12):*
'(...) pois o prazo para habilitação ao programa já iniciou, o que gera risco de os contribuintes realizarem investimentos vinculados ao benefício tributário em questão sem uma conclusão desta Corte sobre a regularidade da sua criação em face das normas de direito financeiro, o que acarretará prejuízo ao interesse público caso a conclusão de mérito seja pela irregularidade, não sendo mais possível interromper o usufruto do incentivo fiscal.'
12. *Quanto ao **periculum in mora** reverso, o ministro-relator anotou que não vislumbrava qualquer prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão.*
13. *E conforme todo o exposto naquele Despacho, assim decidiu (peça 9, p. 12-13):*
 - 56.1. *deferir a medida cautelar* pleiteada, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, a fim de que o Ministério da Fazenda suspenda a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;
 - 56.2. *determinar a oitiva dos Ministérios da Fazenda, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços*, com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, para que se manifestem sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos neste despacho, em especial quanto:
 - 56.2.1. *à existência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas de impacto fiscal do benefício tributário instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 (art. 132, § 1º, da LDO 2024);*
 - 56.2.2. *à existência de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sobre o benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 (art. 132, § 3º, da LDO 2024);*
 - 56.2.3. *à existência de manifestação sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 133 da LDO 2024);*
 - 56.2.4. *à aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF;*
 - 56.2.5. *à observância das exigências do art. 142 da LDO 2024 quanto à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário;*
 - 56.2.6. *à observância do caput do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável);*
 - 55.3. *determinar a realização das seguintes diligências, com fundamento no art. 157 do RITCU:*
 - 55.3.1. *ao Ministério de Planejamento e Orçamento para que apresente, no prazo de quinze dias, as notas técnicas e outros expedientes eventualmente produzidos para subsidiar o processo de elaboração da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024, abordando os efeitos fiscais e o cumprimento das normas de finanças públicas, especialmente o art. 14 da LRF, como também aspectos de desenho e formulação da política pública;*
 - 55.3.2. *à Secretaria Especial da Receita Federal para que apresente, no prazo de quinze dias, as seguintes informações/documentação:*
 - 55.3.2.1. *notas técnicas e outros expedientes que eventualmente tenham sido elaborados para subsidiar o processo de formulação da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255/2024, com foco nos efeitos fiscais e no cumprimento do art. 14 da LRF;*
 - 55.3.2.2. *mecanismos de controle a serem adotados para o controle do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1255/2024; e*
 - 55.3.2.3. *impacto fiscal estimado, em bases anuais, entre 2024 e 2031, decorrente da renúncia de receita instituída pela MP 1255/2024;*
 - 55.4. *determinar o retorno dos autos à AudFiscal para análise de mérito após as providências acima*



especificadas, devendo incluir também análise sobre o atendimento dos requisitos da LRF quando da edição da Lei 14.871/2024, alterada pela MP 1255/2024, e que criou benefício tributário similar ao objeto destes autos para outros setores da economia.’ (grifos no original)

14. Registre-se que as oitivas e diligências em apreço foram realizadas por meio dos Ofícios: 43281/2024-TCU/Seproc (peça 12), de 23/9/2024; 43283/2024-TCU/Seproc (peça 14), de 26/9/2024; 43287/2024-TCU/Seproc (peça 13), de 23/9/2024; 43288/2024-TCU/Seproc (peça 16), de 26/9/2024; e 43289/2024-TCU/Seproc (peça 10), de 23/9/2024, encaminhados, respectivamente, aos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda (MF), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).
15. Posteriormente, em 2/10/2024, a Advocacia-Geral da União (AGU) encaminhou petição (peça 20), requerendo a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de que o pressuposto do **periculum in mora** não estaria presente, tendo em vista que a habilitação dos interessados careceria de regulamentação por decreto ‘que disporá sobre mecanismos de controle fiscal para respeito ao teto de renúncia estabelecido’. Assim, apresentou, nos autos, ofício assinado pelo Secretário Especial de Análise Governamental da Casa Civil, pelo qual informou que ‘não haverá habilitação de proposta prévia à edição do Decreto regulamentador da referida MP’ (peça 21).
16. Além disso, a AGU avançou pontualmente em discussões de mérito sobre o cumprimento do art. 14 da LRF e acrescentou alegação de que a decisão cautelar proferida configuraria exercício de controle de constitucionalidade por parte da Corte de Contas.
17. Em relação às manifestações da AGU, no âmbito do seu voto (peça 23) que embasou o Acórdão 2.090/2024-TCU-Plenário (peça 22), de 2/10/2024, o ministro-relator destacou, inicialmente, que ‘a cautelar em questão não avançava em competência própria do Poder Judiciário’, uma vez que ‘seus termos se inserem exclusivamente no exercício da competência constitucional desta Corte de Contas de controlar a regularidade da concessão de renúncias de receitas em face das normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas’ (peça 23, p. 2).
17. Assim, o relator considerou incabível a alegação de que a decisão cautelar teria extrapolado as competências desta Corte, uma vez que, conforme jurisprudência e entendimentos lá citados, referentes aos Acórdãos 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), **‘a referida decisão se limita ao exercício da fiscalização financeira e orçamentária para apenas exigir do gestor público a adequação da concessão de benefícios tributários às normas de regência’** (peça 23, p. 3, grifos no original).
18. No tocante ao **periculum in mora**, diante da informação trazida aos autos de que não haveria habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, o ministro-relator entendeu que o pressuposto do perigo da demora estaria afastado no momento, e, por conseguinte, haveria razoável segurança para revogação da medida cautelar, dando prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas. No entanto, consignou o seguinte alerta (peça 23, p. 4):
 ‘(...) havendo risco de que os efeitos do benefício fiscal se concretizem antes de uma avaliação deste Tribunal quanto à regularidade da sua concessão frente ao disposto nas normas de finanças públicas, conforme detalhado no referido despacho, esta decisão poderá ser revista de forma a preservar o interesse público tutelado e evitar eventual dispêndio indevido de recursos públicos.’
19. Nesse sentido, conforme decidido no retromencionado Acórdão 2.090/2024-TCU-Plenário, foi revogada a medida cautelar em apreço, bem como referendadas as medidas acessórias (oitivas e diligências) previstas no despacho do relator.
20. Mais adiante, por conta de questões suscitadas pelas informações encaminhadas pelo MME, por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), em resposta à supracitada oitiva, esta Audfiscal também realizou, em 18/12/2024, diligência àquele órgão (Ofício 57577/2024-TCU/Seproc, peça 73), bem como à Casa Civil da Presidência da República (Ofício 57573/2024-TCU/Seproc, peça 74), nos seguintes termos:
 ‘a.1) Com fulcro no art. 132, § 1º, da LDO 2024, solicita-se informações sobre a realização dos cálculos do demonstrando o impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal em apreço, com detalhamento suficiente para evidenciar o fluxo de definição, os critérios, as premissas e a consistências das respectivas estimativas, e a participação de cada órgão ou empresa na elaboração desses cálculos; (somente para a Casa Civil da Presidência da República);
 a.2) Com fulcro no art. 132, § 1º, da LDO 2024, o MME efetuou algum cálculo ou estudo que pudesse validar os dados e informações prestados pela Petrobras? Se sim, encaminhar memória de cálculo ou

estudos com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas; (somente ao Ministério de Minas e Energia)

a.3) A participação da Petrobras no processo de concessão de benefícios tributários, em que a empresa poderá ser beneficiada direta ou indiretamente pela política pública, não configuraria conflito de interesses? Justifique;

a.4) Previamente à edição da MP 1.255/2024, foi realizada alguma avaliação ex-ante visando verificar os efeitos da intervenção estatal no setor e os efeitos positivos e negativos da política pública?

a.5) Qualquer empresa pode se habilitar ao usufruto do benefício tributário ou apenas aquelas vinculadas à contratação da Petrobras? Como será gerido o limite estabelecido, na referida medida provisória, para a renúncia?’

21. Deve-se registrar, ainda, que a Medida Provisória 1.255/2024, objeto desta representação, foi posteriormente revogada pela Lei 15.075, de 26/12/2024, que manteve os dispositivos da MP que previam o benefício, com base na alteração da Lei 14.871, de 28/5/2024, bem como acrescentou o inciso III ao art. 1º dessa norma. Transcreve-se, a seguir, os referidos dispositivos da Lei 15.075/2024, atualmente em vigor, que autorizaram o incentivo da depreciação acelerada em questão:

‘Art. 7º A Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 1º Esta Lei autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para:

I - máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas;

II - navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados; e

III - embarcações de apoio marítimo utilizadas para o suporte logístico e a prestação de serviços aos campos, às instalações e às plataformas offshore.’ (NR)

‘Art. 2º-A. Sem prejuízo do disposto no art. 2º desta Lei, o Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos empregados nas atividades de navegação de cabotagem de petróleo e seus derivados e embarcações de apoio marítimo, produzidos no Brasil, conforme índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), adquiridos a partir da data de publicação do referido decreto, destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica e sujeitos a desgaste pelo uso, por causas naturais ou por obsolescência normal.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se às aquisições de navios-tanque novos cujos contratos sejam celebrados até 31 de dezembro de 2026 e que entrem em operação na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados a partir de 1º de janeiro de 2027.

§ 2º Para fins da depreciação acelerada de que trata este artigo:

I - aplica-se o disposto nos §§ 3º a 10 do art. 2º desta Lei;

II - consideram-se produzidos no Brasil os navios-tanque e as embarcações de apoio marítimo construídos em estaleiro brasileiro, nos termos do inciso VII do caput do art. 2º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

§ 3º A verificação do disposto no inciso II do § 2º deste artigo será realizada mediante a apresentação do registro de propriedade marítima, previsto na Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988.

§ 4º A renúncia fiscal decorrente da depreciação acelerada de que trata este artigo estará limitada a R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscientos milhões de reais) e terá vigência de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2031.

§ 5º Para fins do cumprimento do limite e da fruição do benefício de que trata este artigo, as pessoas jurídicas deverão ser previamente habilitadas pelo Poder Executivo federal.

§ 6º Para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput deste artigo na estimativa de receita da lei orçamentária anual a partir do início do período de vigência do benefício, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).’ (NR)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

22. A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), conforme Despacho do relator (peça 9), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a administradores ou responsáveis sujeitos à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter a qualificação do representante e endereço e encontrar-se acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

23. Ademais, os senadores da República possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RITCU.

EXAME TÉCNICO

24. Este exame técnico contemplará as manifestações e as respectivas análises, no que concerne às oitivas, de 23/9/2024, aos Ministérios da Fazenda – MF, de Minas e Energia – MME e de Desenvolvimento,

Indústria, Comércio e Serviços – MDIC. Ademais, serão relatadas as respostas, com as análises correspondentes, das diligências também enviadas ao Ministério de Planejamento e Orçamento – MPO e à RFB, bem como às posteriores encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e ao referido MME.

Síntese das razões de justificativa apresentadas

Oitiva ao MF

25. O MF, por meio do Ofício 63275/2024/MF (peça 56), de 14/10/2024, encaminhou as razões de justificativa, conforme informações oriundas de áreas técnicas do ministério, por meio do Despacho MF-SE-SATG-ATI, do Parecer 3695/2024/MF e da Nota Cosit/Sutri/RFB 269/2024 (peças 57, 58 e 60, respectivamente).

26. Aquele órgão argumentou que inexistia memória de cálculo detalhada, uma vez que a MP implementou limite global para a renúncia de receita e informou que a RFB havia se posicionado, por meio da Nota Cosit 209/2024, no sentido do cumprimento dos dispositivos do art. 14 da LRF, e assim, não haveria óbice quanto à instituição do benefício, uma vez que a renúncia seria considerada somente nas estimativas de receitas quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária dos anos de 2027 a 2031. Ademais, ressaltou que não caberia ao órgão a análise do impacto da renúncia de receita tributária em relação às metas fiscais.

27. Por sua vez, a área técnica do MF informou que não foi identificada consulta ao MPO no que diz respeito à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício. Adicionalmente, afirmou que o art. 133 da LDO 2024 não se mostra aplicável ao caso, uma vez que a MP 1.255/2024 não acarreta qualquer efeito orçamentário-financeiro em 2024, 2025 e 2026, o que tornaria inexigível a manifestação do MPO.

28. Com relação ao enquadramento da renúncia ao previsto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, no tocante à vedação a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF, alegou-se que a MP não descumpra o dispositivo legal, considerando que a conformidade fiscal é alcançada pelo atendimento do inciso I do art. 14 da LRF, que requer a inclusão da renúncia na lei orçamentária. O órgão ponderou que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2027 (PLOA 2027), em que será considerado o benefício, não corresponde a uma proposição legislativa em tramitação, pois só existirá em 2026.

29. Acrescentou-se, ainda, citando o entendimento pretérito desta AudFiscal, que o Acórdão TCU 62/2020-TCU-Plenário, mencionado pelo representante, não é aplicável ao caso atual devido às diferenças nas características da renúncia de receita analisada, tendo em vista que o benefício de que trata aquela decisão do TCU gerou efeitos já em 2019, quando a LOA já estava aprovada, e sem a comprovação de que teria sido considerado na respectiva previsão de receita do ano.

30. O MF manifestou-se ainda no sentido de que as metas e objetivos que acompanham o programa, embora não apresentem indicadores quantitativos, 'o que se exige apenas preferencialmente', se referem ao desenvolvimento da indústria naval nacional para produção de navios. Ressaltou-se que o benefício se iniciará em 1º/1/2027 e dependerá de regulamentação do Poder Executivo, que definirá, como responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do benefício, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o de Minas e Energia. A área técnica do órgão ainda considerou que a norma legal em questão é autorizativa e não concede diretamente os benefícios tributários, os quais serão estabelecidos por atos futuros, conforme o texto da Lei 14.871/2024, em que a medida trazida pela MP 1.255/2024 se insere.

31. Posto isso, cabe consignar, inicialmente, que o MF afirmou que o benefício só entraria efetivamente em vigor a partir de 2027, ou seja, não haveria fruição nos anos de 2024 a 2026, bem como incompatibilidade com o art. 14 da LRF.

32. Posteriormente, discorreu sobre o entendimento da equipe técnica da AudFiscal, no sentido de que o objetivo central do referido dispositivo da LRF é garantir a neutralidade fiscal das renúncias de receitas, assegurando que sua concessão não comprometa os resultados fiscais. Citou, também, o entendimento de diversos autores de que o equilíbrio entre receitas e despesas é fundamental, sendo chamado de equilíbrio orçamentário, fiscal ou controle social.

33. O princípio do equilíbrio fiscal é explicitado no âmbito do § 1º do art. 1º da LRF, que exige uma gestão planejada e transparente, sendo considerada a 'regra de ouro' da LRF, representando uma relação balanceada entre meios e fins para que o Estado disponha de recursos necessários. Assim, a Lei prevê mecanismos rígidos para garantir esse equilíbrio, incluindo condições para as renúncias de receitas,

conforme o art. 14 daquela norma fiscal e também expresso pelo TCU por meio do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, por exemplo.

34. Em seguida, comentou sobre a exigência do caput do art. 14 da LRF, o qual dispõe que a concessão de benefícios tributários esteja acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e que foi constitucionalizada pela EC 95/2016, conforme o art. 113 da ADCT. No que concerne ao previsto na MP 1.255/2024, advogou que o teto para a renúncia fiscal em apreço é mais eficaz que a própria estimativa, 'mas com força de elemento limitador do gasto'.

35. Ainda sobre o caput daquele art. 14, que também aduz a necessidade de atendimento à LDO, no caso a respectiva norma para 2024 (Lei 14.791/2023), defendeu que a MP atendeu aos dispositivos aplicáveis ao tema, reafirmando que a fixação de teto de gasto tributário 'é muito mais eficaz do que meras estimativas de impacto orçamentário-financeiro e detalhamento de memória de cálculo de estimativa'.

36. Argumentou que, quanto às duas condições alternativas para a concessão de benefícios tributários, estabelecidas pelo art. 14 da LRF (inclusão na LOA ou medidas de compensação, incisos I e II, respectivamente), o benefício fiscal não foi considerado na LOA 2024 porque não será usufruído nesse ano. Ademais, não dispôs sobre as medidas de compensação, pois significaria anular o inciso I do art. 14 da LRF (raciocínio já há muito condenado pela doutrina, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, e pelo Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz), além de impor ônus desnecessário aos contribuintes em geral. Em decorrência, defendeu que o PLOA 2027, cujo encaminhamento se dará em 2026 (dentro do atual mandato do Chefe do Poder Executivo), é o instrumento adequado para considerar a renúncia em apreço e que, ainda, esse raciocínio é corroborado pela análise técnica anterior desta AudFiscal, da qual foram citados vários trechos.

37. Assim, o órgão entendeu que a MP já determinou que a autorização do gozo do benefício fiscal será apenas em 2027, o que estaria 'implicitamente contido no inciso I do mencionado art. 14 da LRF', citando, inclusive, o Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, o qual firmara o entendimento de que o referido dispositivo estaria cumprido 'se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual'.

38. Argumentou, ainda, a impossibilidade de que as leis prevejam expressamente todas as situações que surgem no mundo concreto, cabendo aos intérpretes e aos aplicadores analisarem se há alguma afronta ao conjunto da lei em discussão, sobretudo aos seus princípios norteadores. E, desse modo, a análise da MP 1.255/2024 demonstraria que não há afronta, seja direta, ou indireta, à LRF.

39. O MF também discordou da afirmação da área técnica da AudFiscal de que a renúncia diferida facilitaria a aprovação de renúncias sem o devido planejamento e de que, politicamente, a inclusão diferida no orçamento tenderia a encontrar menos resistência do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA. O órgão explicou que 'se não houver a inclusão da renúncia no orçamento de 2027, não restará ao Executivo federal outra alternativa a não ser editar alguma medida de compensação prevista no inciso II do art. 14 da LRF, o que configurará enorme custo político para o Chefe do referido Poder'. Citou, também, o Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), que deliberou sobre a possibilidade de utilização conjugada dos incisos I e II do art. 14 em questão.

40. Em seguida, afirmou que o art. 142 da LDO 2024 também foi cumprido, argumentando, em suma, que: há limitação do benefício em cinco anos; as metas e objetivos constam expressamente na Exposição de Motivos da MP 1.255/2024 e das notas técnicas do MDIC; e o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do gasto tributário, quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos, já foi previsto no art. 4º da Lei 14.871/2024.

41. Adicionalmente, aquele Ministério discorreu sobre o princípio do planejamento, contido na LRF, apontando que a MP 1.255/2024 não fere esse princípio e nem o da transparência, conforme os termos da respectiva Exposição de Motivos e das notas técnicas do MDIC. Citou também que o inciso II do art. 14 da LRF é um dos mecanismos prevenção de riscos e correção de desvios, mas que, neste momento, não é o caso de aplicação do dispositivo pelas razões já expostas.

42. Por fim, argumentou que a necessidade de cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas será concretizada no ano de 2027, exercício de início da vigência do benefício em questão, ou seja, a partir do qual as metas fiscais dos orçamentos irão considerar os efeitos da MP.

Oitiva ao MME

43. As manifestações do MME foram encaminhadas por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), de 14/10/2024, pelo qual foram trazidas diversas informações e documentos, constantes das peças 43 a 55.

44. Os esclarecimentos prestados sobre a oitiva são apresentados na Nota Informativa 59/2024/DCDP/SNPGB (peça 45), de 14/10/2024. Informou-se, inicialmente, que a discussão sobre proposição da MP começou em uma reunião convocada pela Casa Civil da Presidência da República, em 5/8/2024 (peça 52), 'e teve como motivação para a proposta o prognóstico de Investimentos a serem realizados pela Petrobras/Transpetro para contratação de construção de navios-tanque'. Na reunião tratou-se de diversos pontos relacionados à proposta daquela norma, com a participação, além do MME, de outros órgãos e empresas: Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil, MF, MDIC, Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e Petrobras Transporte S/A (Transpetro), essas últimas, empresas estatais brasileiras vinculadas ao Ministério.

45. Dentre os encaminhamentos da reunião, foi destacado que o MME instruiria o processo administrativo acerca da proposta de MP, com o envio pela Petrobras e pela Transpetro da memória de cálculo detalhada dos valores estimados da respectiva renúncia fiscal. Informou-se que o detalhamento desses cálculos foi encaminhado por meio de carta da Petrobras (peça 54), que justificou o 'valor estimado' da renúncia em R\$ 1,546 bilhão, posteriormente arredondado em R\$ 1,6 bilhão, conforme tratativas com a Casa Civil.

46. Na memória da reunião encaminhada pelo Ministério (peça 52), cita-se que a medida teria urgência devido à existência de licitação para aquisição de navios, em andamento (inclusive internacional), o que vai ao encontro da informação contida pela retromencionada carta da Petrobras de que a 'urgência em sua regulamentação se dá em função da necessidade de considerarmos o benefício da depreciação nos processos licitatórios para a aquisição destes ativos, tendo o primeiro processo sido divulgado em jul/24 com prazo para abertura de propostas em out/24'.

47. O MME manifestou, também, o entendimento de que o benefício tributário instituído pela MP em comento não descumpra o art. 132, § 3º, da LDO 2024, nos termos apresentados pelas Notas Técnicas 29/2024/SNPGB (peça 55) e 19/2024/SNPGB (peça 46), 'uma vez que o impacto orçamentário-financeiro da medida em 2024 e nos dois exercícios seguintes é nulo'. Ressaltou que a Consultoria Jurídica daquele MME, no âmbito do Parecer 280/2024/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 47), opinou sobre o prosseguimento da proposta, com a ressalva da indispensável oitiva do MDIC. E ainda, informou-se que, conforme o Despacho SNPGB (peça 50), foi destacada a necessidade de manifestação daquele órgão e do MF, que detém a competência sobre o sistema tributário.

48. O MME explicitou, também, o entendimento de que o MDIC é o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e a avaliação do benefício, nos termos do art. 4º da Lei 14.871/2024.

49. Por fim, afirmou-se que as Notas Técnicas 19 (peça 46) e 29/2024/SNPGB (peça 55), bem como o Parecer 280/2024/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 47), retromencionados, recomendaram a manifestação do MF sobre o assunto, sendo órgão signatário da MP em questão, e competente sobre a seara tributária, haja vista a existência de menção a renúncia fiscal e observadas as competências estabelecidas pela Lei 14.600/2023.

Oitiva do MDIC

50. Consoante o Ofício 7147/2024/MDIC (peça 62), o MDIC apresentou suas razões de justificativa por meio da Nota Informativa 592/2024/MDIC (peça 63) e da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64).

51. A referida Nota Informativa teceu considerações técnicas sobre os impactos para as políticas públicas das medidas relacionadas ao Programa de Reestruturação do Setor da Construção Naval no Brasil e à Política de Conteúdo Local, objeto da edição da Medida Provisória 1.255/ 2024, bem como acerca dos resultados esperados e do controle e acompanhamento da política pública.

52. Dentre as considerações trazidas na Nota, destacam-se, de forma sintética, as informações relativas à importância da depreciação acelerada, à utilidade dos navios-tanque, aos impactos na economia, como o estímulo aos investimentos na renovação e a ampliação da frota de navios de cabotagem, aumentando a capacidade logística e reduzindo custos com afretamento, com efeitos positivos na produção, na geração de empregos e na arrecadação. Ademais, informou-se sobre o programa de reestruturação do setor de construção naval do Brasil, cujas diretrizes da política se pautam por medidas do lado da demanda e da oferta, incluindo benefícios para realização de conteúdo nacional, financiamento, garantias, formação e capacitação de trabalhadores, desenvolvimento de fornecedores, metas de desempenho e produtividade.

53. No que se refere à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário (art. 142 da LDO 2024), foram apresentados os resultados esperados e impactos para a sociedade a partir da implementação da medida, quais sejam, em resumo: crescimento nos

investimentos do setor de construção naval, aumento da competitividade, geração de empregos com aumento da mão de obra qualificada, adensamento da cadeia produtiva, utilização da capacidade produtiva instalada, automação industrial e expansão da arrecadação tributária.

54. Comentou-se, ainda, sobre a transparência e o controle e que será dada ampla publicidade às habilitações e cancelamentos, bem como sobre a instituição de Grupo de Trabalho Interministerial para atestar a continuidade do processo de habilitação. Ainda foram destacadas as competências de cada órgão (MME, MDIC e MF) no controle e no monitoramento.

55. No âmbito da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64, p. 3-4), foram apresentadas as justificativas de mérito, urgência e relevância quanto à proposta da MP 1.255/2024, em apreço. No que diz respeito ao mérito, apontou-se que a MP incentiva a aquisição de navios-tanque produzidos no Brasil, 'reduzindo a exposição externa do País na cabotagem do petróleo, e a realização voluntária de conteúdo local nos contratos vigentes, acima dos índices contratuais, com potencial de alavancar a indústria nacional'. Informou-se também sobre a vantagem do incentivo da depreciação acelerada, o programa de reestruturação do setor de construção naval do Brasil, o impacto orçamentário e financeiro da medida, bem como a política e a indústria naval no Brasil e no mundo.

56. Por fim, aquela Nota Técnica abordou a urgência e a relevância da adoção da medida. Quanto à relevância, foi alegada a necessidade de ampliar investimentos e renovar de frotas de navios de cabotagem, entre outros aspectos. No que concerne à urgência, informou-se:

'(...) a existência de editais internacionais de licitação abertos para a contratação de navios-tanque para cabotagem indica janela temporal de oportunidade para a efetivação dos objetivos da proposta legislativa de incentivar a indústria naval nacional, assim como, as iminentes contratações de construção de plataformas de produção de petróleo e gás natural em campos explorados em contratos sem previsão de conteúdo local - como Marlim Leste e Marlim Sul, cuja licitação está prevista para ocorrer ainda no 3º trimestre deste ano, justificam a urgência da aprovação da medida proposta.'

Análise das oitivas realizadas

57. Neste tópico será realizada a análise de cada subitem das retromencionadas oitivas, considerando, em conjunto, as respostas trazidas pelos respectivos órgãos.

58. No que concerne, inicialmente, ao subitem 56.2.1, apesar de o MF argumentar que inexistiria memória de cálculo detalhada, uma vez que a MP 1.255/2024 implementou um limite global da renúncia, o MME apresentou documento, elaborado pela Petrobras (peça 54), com os cálculos utilizados para a estimativa do respectivo benefício. Contudo, pode-se afirmar que esses cálculos não foram inseridos no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.

59. Ademais, conforme memória de reunião realizada em 5/8/2024 (peça 52), com a presença de representantes da CC/PR, do MF, do MDIC, do MME, da Petrobras e da Transpetro, depreende-se que o cálculo da estimativa da renúncia fiscal em questão foi realizado diretamente pelas referidas empresas interessadas, levando em consideração a existência de licitações em vigor, e planejadas, por parte daquelas empresas, para compra dos navios, o que poderia levar ao questionamento sobre eventual favorecimento dessas empresas.

60. Registre-se que a irregularidade referente à ausência de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, contendo as memórias de cálculo, na mencionada proposição legislativa também consta do relatório da equipe técnica responsável pelo Acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 (TC 019.698/2024-0, rel. min. Benjamin Zymler), uma vez que não se verificou a demonstração das memórias de cálculo em apreço, quando da instrução das proposições legislativas que originaram renúncias de receitas referentes às Leis 14.848/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024, 14.871/2024, esta última alterada pela MP 1.255/2024 em questão.

61. Quanto ao subitem 56.2.2, a RFB alegou que havia se posicionado previamente, no âmbito da Nota Cosit 209/2024, no sentido de que a instituição da renúncia fiscal atendia ao previsto no art. 14 da LRF, ao estabelecer o montante global máximo do benefício, bem como a necessária consideração da renúncia na estimativa de receita quando da elaboração dos PLOAs de 2027 a 2031. No entanto, não se verificou, na instrução da respectiva proposta legislativa, a declaração formal da RFB a respeito do atendimento ao dispositivo em questão, em desacordo com o disposto no § 3º do art. 132 da LDO 2024.

62. Em relação ao subitem 56.2.3, os órgãos não demonstraram a existência de consulta ao MPO ou mesmo de manifestação, por parte desse órgão, sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira da renúncia em apreço, em desconformidade com o estabelecido no art. 133 da LDO 2024.

Entretanto, entende-se que podem ser aceitas as justificativas apresentadas pelo MF e pelo MME quanto à não aplicabilidade do dispositivo ao caso, considerando que o benefício fiscal não terá impacto no exercício de 2024 e nos dois exercícios seguintes.

63. Quanto à questão suscitada pelo subitem 56.2.4, sobre a vedação a referência a outras proposições legislativas em tramitação (inciso I do § 4º do art. 132 da LDO 2024), as alegações também podem ser acatadas. As argumentações, notadamente as apresentadas pelo MF, vão no sentido de que a conformidade fiscal da renúncia será alcançada mediante o atendimento ao inciso I do art. 14 da LRF, que, no caso, seria a consideração do incentivo fiscal na estimativa de receita do PLOA 2027, exercício em que o benefício entraria em vigor, o que não seria então, uma proposição legislativa ainda em tramitação.

64. Cabe ressaltar que o referido inciso I do § 4º do art. 132, da LDO 2024 trata especificamente de medidas compensatórias (inciso II do caput do art. 14 da LRF) que devem constar de proposições legislativas instituidoras de renúncia de receita, ou seja, não englobando aquelas renúncias que já estariam previstas no PLOA, consoante o inciso I do caput do art. 14 da LRF. Ocorre que, no caso da renúncia fiscal em questão, prevista para ser considerada no PLOA correspondente ao início do período de vigência do benefício (2027), cabe o entendimento de que a MP que a instituiu estaria amparada pelos §§ 7º e 8º daquele inciso I do § 4º do art. 132, da LDO 2024, conforme se observa pela transcrição dos referidos dispositivos:

‘§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **as medidas para compensar** a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, hipótese em que será:

I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação; e

(...)

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as proposições legislativas em tramitação que importem ou autorizem renúncia de receita **poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto da Lei Orçamentária e da respectiva Lei.**

§ 8º O disposto no caput aplica-se às proposições legislativas e aos atos infraleais que:

I - **tenham remissão a futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto orçamentário-financeiro;**’ (grifou-se)

65. No que concerne às respostas atinentes ao subitem 56.2.5, que trata da definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário, em consonância com o art. 142 da LDO 2024, observa-se que foram apresentados os resultados esperados, a partir da implementação do incentivo fiscal, notadamente no desenvolvimento da indústria, como o crescimento dos investimentos e a geração de empregos no setor.

66. No âmbito da EMI 34/2024 MME MF MDIC, que acompanhou a MP 1.255/2024, também constou que a instituição do benefício objetivou estimular os investimentos na renovação e na ampliação da frota de navios, e, dentre os resultados esperados, aqueles já citados anteriormente. Registre-se que, segundo o previsto no art. 9º do Decreto 12.242, de 8/11/2024, que regulamentou a concessão da renúncia de receita aqui tratada, os benefícios serão objeto de acompanhamento, controle e avaliação pelo MDIC e os resultados serão disponibilizados em sítio eletrônico pelo governo federal.

67. Quanto ao subitem 56.2.6, que trata da observância do caput do art. 14 da LRF, do art. 113 do ADCT, do art. 132 da LDO 2024, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), o cerne das alegações apresentadas veio praticamente do MF. O órgão defende, em suma, que não houve descumprimento dos dispositivos, considerando que a MP previu um teto para a renúncia (R\$ 1,6 bilhão), o que atenderia à necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Ademais, afirma que o cumprimento ao inciso I do art. 14 da LRF (previsão da estimativa na Lei Orçamentária) deverá ocorrer apenas em 2027, quando da elaboração do PLOA daquele exercício, uma vez que a MP não prevê a fruição do benefício nos anos de 2024 e 2026.

68. No entanto, embora esteja previsto esse montante máximo para o benefício, o valor não foi discriminado, com vistas a demonstrar, de forma individualizada, o impacto orçamentário-financeiro no âmbito do exercício de início de sua vigência (2027) e nos dois posteriores (2028 e 2029). Assim, considera-se que a inexistência de estimativa anualizada dos valores das perdas de receita pode dificultar a busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais, no âmbito das respectivas Leis Orçamentárias, bem como vai de

encontro ao princípio da anualidade orçamentária e ao disposto no retro citado caput do art. 14 da LRF, transcrito a seguir.

*‘Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:’ (grifou-se)*

69. Quanto à adequação da compatibilidade orçamentária e financeira da renúncia fiscal, na mesma linha expressa na análise do subitem 56.2.3, pode-se aceitar a alegação de que o atendimento do inciso I do caput do art. 14 da LRF (consideração da renúncia nas futuras leis orçamentárias anuais), que guarda relação com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, somente poderia ocorrer, de fato, no âmbito do PLOA correspondente ao exercício de implementação do benefício (2027).

70. Uma alternativa para a observância do citado art. 14, em consideração ao equilíbrio das contas públicas, seria a demonstração de que foram estabelecidas medidas de compensação no período da sua vigência e nos dois seguintes (2027 a 2029), em observância ao inciso II do caput do art. 14. Nesse caso, depreende-se que o atendimento ao dispositivo também somente poderá ser exigido no exercício de implementação da renúncia (2027).

71. Assim, não se vislumbra, a priori, o descumprimento das supramencionadas normas legais, considerando a natureza específica da concessão do benefício tributário em análise, que posterga seu usufruto para o exercício de 2027, quando, então, caberia o atendimento às respectivas regras aplicáveis ao caso.

72. Acrescente-se, no que concerne ao atendimento aos dispositivos da LDO 2024, que estes já foram abordados quando das análises realizadas nos subitens anteriores desta instrução, bem como nas considerações sobre as exigências contidas no art. 14 da LRF, que também estão previstas na LDO.

Síntese das respostas às diligências

Diligência ao MPO

73. O MPO encaminhou, em 9/10/2024, o Ofício 4621/2024/MPO (peça 25), pelo qual, com base em informações da Subsecretaria de Assuntos Fiscais (peça 27) e da Assessoria para Assuntos Legislativos (peça 26), ambas da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), informou o seguinte:

‘(...) nos limites das competências da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, nos termos estabelecidos pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 11.353/2023, de que a minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024, não foi enviada para análise e manifestação desta casa, bem como cumprindo informar que não constam notas técnicas e outros expedientes relativos à referida minuta.’

Diligência à RFB

74. Por meio Ofício 439/2024/AUDIR/RFB (peça 40), de 11/10/2024, a RFB encaminhou a Nota Cosit/Sutri/SRF 269/2024 (peça 41), de 10/10/2024. Registre-se que se trata da mesma nota que trouxe alegações, em nome do MF, em sede de oitiva.

75. A RFB informou que, quanto aos procedimentos de análise da minuta de ato normativo correspondente à MP 1.255/2024, esses ‘tramitaram em processos digitais, tendo sido localizados os seguintes atos que serão anexados ao processo: (i) Nota Cosit nº 209, de 26 de agosto de 2024; e (ii) Ofício RFB nº 412, de 26 de agosto de 2024’. Ademais, apresentou trechos da referida nota, quanto ao limite máximo da renúncia fiscal, registrando que, do ponto de vista orçamentário, não haveria óbice por parte da RFB, dada a previsão de inclusão da renúncia fiscal na estimativa de receita quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária de 2027 a 2031. Por fim, ressaltou que não caberia ao órgão a análise do impacto do benefício em relação às metas fiscais.

76. Quanto aos mecanismos de controle a serem adotados para a observância do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º, da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1.255/2024, a RFB informou que, naquela época, a regulamentação do dispositivo ainda não havia sido editada. Ademais, eventual disciplina da matéria poderia tomar como modelo o disposto no Decreto 12.175, de 11/9/2024, o qual regulamentou o art. 1º, caput, inciso I (depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos), da supramencionada Lei. Nessa hipótese, o benefício tributário poderia ser usufruído somente após a habilitação da RFB e, também, ‘caso sejam atendidas as demais condições e exigências previstas na Lei nº 14.871, de 2024, e nos atos regulamentares’. Por conseguinte, afirmou que essa habilitação prévia possibilitaria o controle do atingimento daquele limite.

77. Por fim, alegou-se que, considerando os limites temporais do benefício (vigência de 1º/1/2027 a 31/12/2031), bem como a inexistência de informações disponíveis acerca da entrada em operação dos

referidos navios-tanque, não seria possível realizar uma estimativa anualizada da renúncia tributária, mas somente afirmar que o limite global de R\$ 1,6 bilhão seria usufruído nesse período, 'ou até o seu esgotamento, caso este ocorra antes do prazo legal'.

Diligência ao MME

78. Conforme já mencionado, as questões abordadas nessa diligência posterior foram suscitadas pelas respostas apresentadas pelo MME em atendimento à oitiva. Com efeito, o Ministério, consoante o Ofício 19/2025/AECI-MME (peça 85), enviou novas manifestações das áreas técnicas responsáveis, além de diversos documentos em anexo (peças 86-97).

79. Quanto à memória de cálculo das estimativas do benefício tributário, aquele órgão, conforme a Nota Informativa 6/2025/DCDP/SNPGB (peça 88, p. 4-7), esclareceu que, para a finalidade de proposição da Medida Provisória 1.255/2024, não foi elaborado nenhum documento técnico, além daqueles presentes nos autos do Processo 48380.000152/2024-97, e que foram encaminhados para esta Corte de Contas, por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), já abordados anteriormente.

80. Apresentou, também, algumas considerações, no tocante à autorização (por decreto) do incentivo da depreciação acelerada, bem como às etapas, exigências e objetivos das fases de habilitação das pessoas jurídicas requerentes do benefício.

81. Destacou-se que a definição do montante máximo possível do benefício foi baseada em valores 'ancorados nas melhores informações públicas disponíveis sobre projetos de contratações de navios-tanque novos para transporte de petróleo e seus derivados, ou seja, com o melhor conhecimento técnico público no momento de proposição da norma jurídica'. Para evidenciar esse fato, o MME citou trechos das Notas Técnicas 29/2024/DCDP/SNPGB (peça 92) e 19/2024/SNPGB (peça 93), com vistas a explicitar, com base em informações públicas, os processos de planejamento e de contratação em andamento, para construção de navios-tanque, bem como as razões de urgência e relevância daquela Medida Provisória 1.255/2024.

82. No tocante à possibilidade de conflito de interesses por conta da atuação da Petrobras no processo de concessão dos benefícios, alegou-se que inexistia qualquer norma referente àquela renúncia fiscal com indicação de que a fruição do benefício seja destinada específica ou, exclusivamente, para determinada empresa. Em complemento, o Ministério argumentou que a participação de atores, tanto públicos quanto privados, no processo de políticas públicas, é legítima, inclusive na etapa de 'definição de agenda', a qual consistiria em:

'A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o 'problema', que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver.' (grifos no original)

83. Informou-se, ainda, que a participação da Petrobras na supracitada reunião convocada pela Casa Civil da Presidência da República, em 5/8/2024 (peça 42), inseriu-se no escopo de demonstrar a existência de um 'problema de política pública', qual seja, a necessidade de competitividade nos estaleiros nacionais, bem como a urgência do assunto, como evidenciado na Exposição de Motivos da MP 1.255/2024, além de notas técnicas elaboradas pelos ministérios envolvidos, que embasaram aquela norma jurídica.

84. Em relação à gestão do limite estabelecido no âmbito da renúncia fiscal em apreço, constou da supracitada Nota Informativa que a competência para efetuar o acompanhamento, o controle e a avaliação do benefício foi estabelecida ao MDIC, consoante o art. 4º da Lei 14.871/2024, bem como o art. 9º do Decreto 12.242/2024, que também previu obrigação adicional à RFB sobre a matéria.

85. Ainda sobre essa questão, foi informado que o processo de habilitação das pessoas jurídicas, de que trata o Decreto 12.242/2024, obedecerá a ordem cronológica de protocolização dos documentos para análise da habilitação prévia a cargo do MME e do MDIC, seguindo os procedimentos operacionais definidos em norma complementar. Em seguida, o processo será enviado à RFB, que priorizará a concessão do benefício com base, também, em ordem cronológica de obtenção da habilitação definitiva, respeitando o limite de renúncia de receita estipulado na Lei 15.075/2024.

86. Acrescentou-se que o tema da depreciação acelerada de navios-tanque novos, abordado na MP 1.255/2024, inicialmente não estava na agenda do MME, pois era considerado uma política industrial para o setor naval, sob a responsabilidade do MDIC (conforme Lei 14.600/2023). Entretanto, durante as discussões interministeriais, envolvendo MME, MDIC e MF, foi identificado que a medida era essencial para atrair investimentos e solucionar gargalos logísticos, especialmente no transporte de combustíveis como petróleo e seus derivados.

87. O MME destacou que, conforme estudos, como o Plano Decenal de Expansão de Energia (EPE 2024), bem como auditorias do TCU (Acórdão 1.876/2021-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar

Rodrigues) e da Controladoria-Geral da União – CGU (auditoria realizada na Agência Nacional do Petróleo – ANP e na Petrobras, em 2022), foi constatada a necessidade de expansão da infraestrutura logística e de armazenamento para atender à crescente demanda por combustíveis no Brasil. Nesse sentido, apontaram-se deficiências em infraestruturas, como tancagem e transporte de GLP, além de desigualdades regionais e lacunas regulatórias que impactam a competitividade e o abastecimento. Assim, a MP 1.255/2024 estaria alinhada a esses diagnósticos e propostas de melhoria, sendo vital para fomentar a indústria naval e garantir a segurança energética do país.

88. Por fim, o Ministério afirmou que esses achados denotam a preocupação dos órgãos de controle com a infraestrutura necessária para garantir o abastecimento, notadamente via armazenamento e transporte, reforçando a proposição de fomentar a atração de investimentos em infraestruturas de transporte do setor de petróleo e seus derivados, como no caso da edição da MP 1.255/2024.

Diligência à CC/PR

89. A Casa Civil da Presidência da República enviou documento (peça 98) elaborado pela AGU, de 6/3/2025, com base em esclarecimentos contidos na Nota Informativa 4/2025/ECONÔMICO/SAG/CC/PR, elaborada pela Secretaria Especial de Análise Governamental (SAG/CC) daquele órgão.

90. Apontou-se, inicialmente, o não cabimento da representação, considerando que ‘o cerne da questão é o exame abstrato da norma, sem correlação com casos concretos e atuais que justifiquem a atuação do TCU’, bem como que ‘o controle abstrato da validade de normas legais ou infralegais é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988’. Nesse sentido, foram citados, também, entendimentos expostos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo próprio TCU. Registre-se que esse posicionamento já havia sido apresentado por aquela Advocacia, conforme da petição (peça 20) em que se requereu a reconsideração da medida cautelar, inicialmente deferida nos autos, em 20/9/2024, por meio de Despacho do ministro-relator Jorge Oliveira (peça 9).

91. Ainda preliminarmente, a Casa Civil considerou como inapropriada a premissa contida na Comunicação (peça 70) elaborada por esta unidade técnica e anexada à diligência em comento, no sentido de que a Petrobras teria participação direta na formulação da política pública. A esse respeito, o órgão afirmou, em suma, que aquela estatal, bem como sua subsidiária, a Transpetro, não participaram da análise e da deliberação sobre a proposta normativa, embora tenham sido consultadas, em relação às estimativas de investimentos relacionados ao Plano Estratégico 2024-2028. Ademais, foi esclarecido que os dados fornecidos foram considerados consistentes pelas áreas técnicas do MME da SAG/CC.

92. Informou-se que, após análises preliminares, inclusive quanto à consistência das estimativas apresentadas pelas supracitadas empresas, a Casa Civil avaliou o mérito da proposta, bem como sua constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa. E ainda argumentou que a participação de atores afetados por políticas públicas é uma prática democrática que visa desenvolver políticas mais eficazes, e não beneficiar determinados grupos em detrimento do interesse público.

93. Ao final daquele documento da AGU, diante das considerações apresentadas, que estão detalhadas a seguir, foi pleiteado o não conhecimento da representação, uma vez que seu objeto não versa sobre caso concreto, bem como é contrário à Constituição Federal, notadamente seus arts. 2º e 71, quanto à separação de poderes e às competências do TCU, considerando, também, as jurisprudências deste Corte de Contas e do STF. Além disso, requereu a improcedência da representação, caso a ‘proposta de não conhecimento desta representação não seja acolhida’, em função das razões de mérito expostas.

94. Especificamente sobre as questões constantes da diligência, aquela Casa Civil informou que o cálculo da renúncia fiscal gerada pela política de depreciação acelerada de navios-tanque, com base na aplicação das alíquotas do IRPJ e da CSLL sobre os investimentos previstos em navios-tanque para transporte de petróleo, seguiu o padrão da RFB. Posteriormente, noticiou que, no âmbito da análise feita para elaboração da MP:

‘(...) não se identificou decisão prévia de investimento por empresas de óleo e gás em navios de grande capacidade, que eram objeto da medida em tela, em função da relevância deste setor para a economia nacional. A exceção foi verificada por meio da análise do Plano de Investimento da Petrobras, conforme será exposto a seguir, razão pela qual foi realizada consulta à empresa sobre dados técnicos do projeto.’

95. Citou-se que, para embasar a política, na reunião realizada no dia 5/8/2024, com representantes do governo, a Petrobras e a Transpetro foram consultadas sobre a previsão de investimentos nesses navios-

tanque anunciados no Plano Estratégico 2024-2028, as quais indicaram para um montante total de R\$ 5 bilhões, com impacto fiscal estimado em R\$ 1,5 bilhão, em dois anos, por conta da depreciação acelerada.

96. Adicionalmente, em documento posteriormente encaminhado ao MME, com informações complementares, foram apresentados cálculos e premissas de uma simulação desse impacto fiscal da política de depreciação acelerada, seguindo 'rigorosamente a base conceitual e metodológica definida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil -RFB'.

97. Informou-se que foram considerados, também, cenários comparativos de tributação, com a utilização do método de perda de arrecadação, e destacada a importância de usar informações atualizadas devido à falta de histórico recente de investimentos no setor de navegação de cabotagem no petróleo e derivados. Com efeito, foi explicitado que o mecanismo inserido na Medida Provisória 1.255/2024, que prevê um teto de R\$ 1,6 bilhão para os benefícios tributários, é voltado para estimular investimentos no setor como um todo, sem beneficiar agentes específicos, e prioriza projetos com maior impacto, respeitando normas fiscais e reforçando a efetividade e a eficiência da política pública, além de se basear em insumos técnicos da Petrobras e diagnósticos preliminares. Ademais, o texto enfatiza a relevância da renovação da frota de navios e de incentivos à competitividade dos estaleiros nacionais, como a depreciação acelerada e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

98. Desse modo, foi reforçado que, no processo de elaboração da proposta, foi incluída a estimativa do impacto da renúncia, com a devida observância de normas legais e técnicas, pareceres de mérito e jurídicos dos órgãos proponentes, bem como a anuência da RFB. Ressaltou-se que as contribuições técnicas (dados) e transparentes da Petrobras antecederam a etapa de preparação do ato normativo pelos Ministérios e, 'como o restante dos fundamentos da proposta, foram objeto de apreciação pelas áreas técnicas competentes'.

99. Reiterou-se, ainda, o posicionamento de que 'a Petrobras forneceu insumos sobre definições técnicas do setor e para a previsão de impacto fiscal, mas não teve qualquer participação no processo decisório sobre a política pública, que seguiu o disposto na legislação fiscal e naquela referente à elaboração de atos normativos'. Nesse sentido, argumentou-se que o diálogo e a coleta de insumos de agentes econômicos impactados por ações governamentais são estratégias recomendadas para aprimorar a fundamentação e a formulação de políticas públicas, conforme orientado pelo Guia Prático de Análise Ex Ante do governo federal.

100. A referida coleta de insumos seria justificada pela atuação relevante da Petrobras nesse mercado e pelo seu notório conhecimento sobre aspectos técnicos desse tipo de investimento, com o devido atendimento a 'critérios de conveniência e oportunidade que balizam o princípio de interesse público na administração pública'. Observou-se, também, como já consignado, que 'todas as contribuições passaram por apreciação posterior dos órgãos proponentes, seguindo o rito legal e regimental que é previsto na proposição de atos normativos de mesma natureza'.

101. Assim, a concepção do incentivo tributário não objetivou conferir vantagem para determinada empresa, mas sim a criação de instrumento para atingimento de objetivos e resultados para o setor, gerando ganhos sistêmicos, com abrangência sobre um amplo conjunto de agentes econômicos que atuam, principalmente, nesses mercados relacionados com as indústrias naval e de prospecção de petróleo.

102. Dessa mesma forma, em relação ao possível conflito de interesse, reiterou-se que a participação de diferentes atores, públicos e privados, em processos de políticas públicas é legítima. Nesse sentido, a participação da Petrobras na reunião convocada pela Casa Civil, em 5/8/2024, estaria inserida no escopo de sinalizar para a existência de um problema de política pública, quanto à necessidade de 'trazer competitividade aos estaleiros nacionais nas licitações planejadas pelas empresas'.

103. Em complemento, foi alegado que essa medida integra programas do Plano Plurianual (PPA), como 'Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis' e 'Neoindustrialização', ambos focados em ampliar investimentos estratégicos, reduzir custos, aumentar valor agregado à indústria e promover a sustentabilidade, sendo que os benefícios tributários são condicionados a investimentos específicos e geram externalidades positivas, como empregos qualificados e adensamento produtivo. Assim, a formulação da MP seguiu as diretrizes de governança pública e visou exclusivamente o interesse público, sem conflitos de interesse ou favorecimentos.

104. Ademais, a AGU informou que a edição da MP 1.255/2024 foi precedida de avaliação *ex-ante*, fundamentada na já citada Nota Técnica 59/2024/MDIC (peça 96), na qual foram apresentados diagnósticos sobre condições internacionais de concorrência e impactos financeiros das medidas propostas. Ademais, as medidas propostas tiveram como foro o Grupo de Trabalho Naval, instituído em 2023, que colaborou para

desenvolver uma política de longo prazo para o setor naval, com metas para 2030, 2040 e 2050, abordando temas como capacitação, tributação, novas tecnologias e economia circular.

105. *Embora essa política fosse de longo prazo, foi alegado que o Grupo elencou as medidas de estímulo que deveriam ser tratadas a curto prazo, como a depreciação acelerada incentivada para navios-tanque, visando reativar o setor; que tem o histórico do desenvolvimento entre os anos de 2012-2015, o que demonstra a capacidade de produção dos estaleiros brasileiros, mas com baixa participação de navios brasileiros no transporte de graneis líquidos.*

106. *Acrescentou-se ainda que, dada a relevância da Petrobras no setor e sua experiência na aquisição, com novas previstas para ocorrerem em 2025 e 2026, conforme seu Plano Estratégico 2024-2028, bem assim na manutenção desses navios para cabotagem no Brasil, os subsídios fornecidos pela empresa podem ser fundamentais para o desenvolvimento da política. E, como se trata de iniciativa de longo prazo, não apenas a Petrobras, mas várias empresas do setor poderão se beneficiar caso a política gere resultados positivos.*

107. *Por fim, afirmou-se que, com base na legislação que institui a política de depreciação acelerada, ou seja, a Lei 14.871/2024, considerando também a regulamentação dada pelo Decreto 12.242/2024, qualquer empresa tributada com base no lucro real, adquirente de navio-tanque novo, pode se habilitar à fruição dos benefícios, desde que o contrato de aquisição seja celebrado até 31/12/2026 e a embarcação entre em operação a partir de 2027.*

108. *No que concerne ao limite estabelecido para a renúncia tributária, foi alegado que o supracitado decreto estabelece regras para habilitação e monitoramento de benefícios fiscais relacionados à depreciação acelerada de navios-tanque. Assim, a fruição do benefício exige processo de habilitação em duas etapas: uma habilitação prévia, realizada pelo MME e pelo MDIC, e uma habilitação definitiva a cargo da RFB.*

109. *A habilitação prévia requer informações detalhadas sobre o projeto de navios-tanque, como capacidade, cronograma de produção, geração de empregos, valor estimado e outros dados pertinentes. Já a habilitação definitiva necessita da aprovação prévia e de comprovações de regularidade jurídica, fiscal e ambiental.*

110. *Acrescentou-se, ainda, que o benefício só poderá ser usufruído após a concessão dessa habilitação definitiva, com mecanismos de fiscalização e transparência, como mensuração de índices de conteúdo local pela ANP e controle periódico pela RFB e pelo MDIC. Essas medidas visam garantir uma gestão criteriosa e transparente dos benefícios fiscais, respeitando o limite máximo de renúncia de receita pública e, ainda, com previsão de que ‘os benefícios sejam avaliados e divulgados publicamente em site governamental, assegurada a devida transparência’.*

Análise das diligências realizadas

111. *Em relação à diligência ao MPO sobre a compatibilidade orçamentária e financeira, atinente ao art. 133 da LDO 2024, o Ministério informou, conforme já relatado, que a minuta da MP em apreço não foi enviada para análise do órgão e que não constam notas técnicas ou outros documentos pertinentes. No entanto, em consonância com a análise realizada anteriormente, pode-se inferir que aquele dispositivo da LDO não pode ser aplicado no caso da instituição da renúncia em questão, que terá seus efeitos fiscais somente a partir de 2027 e, assim, não acarretará impacto orçamentário-financeiro no exercício de que trata aquela LDO ou no próximo, ou seja, 2024 e 2025.*

112. *Quanto à diligência à RFB, observa-se, inicialmente, pelos trechos destacados da Nota Cosit 209/2024, relativamente ao disposto no caput e no inciso I do art. 14 da LRF, que os argumentos apresentados são os mesmos trazidos pelo MF, no sentido de que não houve desrespeito aos mandamentos legais, os quais já foram analisados nesta instrução.*

113. *No que diz respeito aos mecanismos de controle a serem adotados para atendimento do limite da renúncia fiscal (R\$ 1,6 bilhão), previsto no art. 2º-A, § 4º, da Lei 14.871/2024, por meio da alteração prevista na MP 1.255/2024, alegou-se que, com base na regulamentação do dispositivo, ainda não implementada à época da resposta, a habilitação prévia possibilitaria esse controle.*

114. *Registre-se que, posteriormente, o Decreto 12.242, de 8/11/2024, disciplinou a matéria, com a regulamentação da concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para os navios-tanque em apreço. Em suma, disciplinaram-se as pessoas jurídicas que poderiam ser beneficiadas e as condições para usufruto do incentivo, estabelecendo a habilitação prévia pelo MME e pelo MDIC e a habilitação definitiva pela RFB, além dos documentos e informações a serem incluídos nos respectivos pedidos de habilitação (arts. 2º a 7º).*

115. O decreto também trata da mensuração e da fiscalização do cumprimento dos índices mínimos de conteúdo local, a serem realizados pela ANP (art. 8º), cujas informações deverão ser encaminhadas ao MDIC, responsável pelo acompanhamento, o controle e a avaliação dos benefícios fiscais, utilizando-se, também, de informações repassadas, trimestralmente, pela RFB (art. 9º). Por fim, o art. 10 faculta ao MDIC, ao MME e à RFB, com vistas ao cumprimento do disposto no decreto: a edição de normas complementares; a realização de inspeções e auditorias nas pessoas jurídicas habilitadas para fruição do benefício; e a requisição de informações relativas à fruição do benefício fiscal.

116. Analisando o conteúdo do decreto, cabe consignar que não se observam, de forma clara, os mecanismos de controle a serem adotados pelos órgãos responsáveis, a fim de que não seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal fixado na MP.

117. Por fim, a RFB declarou que, considerando os limites temporais do benefício (2027 a 2030) e ante a inexistência de informações disponíveis acerca da entrada em operação dos referidos navios-tanque, não seria possível a realização de uma estimativa anualizada da renúncia. Entretanto, cabe reiterar que a falta dessa estimativa pode trazer prejuízos à busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais inerentes a cada Lei Orçamentária, bem como vai de encontro ao princípio da anualidade orçamentária e ao previsto no art. 14 da LRF.

118. Relativamente às diligências feitas posteriormente (18/12/2024), ao MME e à CC/PR, que tratam da participação da Petrobras na formulação da política pública em comento, depreende-se que o Ministério basicamente endossou as informações contidas na Nota Informativa 59/2024/DCDP/SNPGB (peça 45). Pelas informações, entende-se que o órgão não elaborou nenhum documento técnico sobre o detalhamento dos cálculos que evidenciassem a consistência das estimativas dos valores da depreciação acelerada, além dos informados pela Petrobras (peça 54), e nem comprovou que os cálculos foram inseridos no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.

119. Por sua vez, a CC/PR, por meio de documento elaborado pela AGU (peça 98), alegou, basicamente, que o cálculo da renúncia fiscal seguiu o padrão da RFB. No entanto, não se demonstrou que esse impacto foi considerado no âmbito da proposta legislativa em comento, como estabelecido no retromencionado dispositivo da LDO 2024.

120. Quanto à participação da Petrobras no processo de concessão dos benefícios, os supracitados órgãos basicamente defenderam que é legítima a participação da estatal pelo aspecto técnico, tendo vista a atuação relevante da empresa no mercado e como ator afetado pela política pública. Além disso, argumentou-se que o benefício gerará ganhos sistêmicos a um amplo conjunto de agentes econômicos, e que a estatal não teve qualquer participação no processo decisório (análise e deliberação) da proposta normativa, que seguiu o disposto na legislação fiscal aplicável ao caso, sendo que todas as contribuições daquela empresa passaram por apreciação posterior dos órgãos proponentes do incentivo tributário.

121. Pelo exposto, considera-se que, de fato, procedem as alegações quanto ao fato de que a Petrobras, como principal agente do setor objeto da política de incentivo, teria mais condições técnicas para contribuir para a formulação da política pública, notadamente para a estimativa do montante do benefício fiscal em cotejo. Nesse sentido, não se veem elementos concretos para afirmar que houve conflitos de interesse na atuação daquela empresa no âmbito do processo de formulação da política pública, sem, entretanto, deixar de constatar a ausência de outros atores, tanto públicos quanto privados, nesse processo, notadamente quanto à estimativa do montante do benefício fiscal.

122. Pelos documentos e informações encaminhadas, verificou-se que a avaliação prévia dos efeitos do benefício está contida, especialmente, na Nota Técnica para os Normativos 59/2024/MDIC (peça 96), no âmbito da qual foram realizados diagnósticos sobre as condições internacionais de concorrência e impactos financeiros da medida, bem como se demonstrou que o incentivo seria importante para atrair investimentos e solucionar gargalos logísticos relativos ao setor. Ademais, foi observado que as medidas propostas tiveram como foro o Grupo de Trabalho Naval, instituído em 2023. Assim, pode-se afirmar que houve, de fato, uma avaliação ex-ante sobre os efeitos dessa intervenção estatal que instituiu o benefício da depreciação para os navios-tanque.

123. Por fim, pelas informações apresentadas, e com base na também na legislação citada que trata da política de depreciação acelerada (Lei 14.871/2024 e regulamentação prevista pelo Decreto 12.242/2024), fica evidente que não somente as empresas vinculadas à contratação da Petrobras podem se habilitar ao usufruto do incentivo, mas também qualquer uma que seja tributada com base no lucro real adquirente de navio-tanque.



124. No entanto, em que pese a alegação de que existem medidas que visam garantir uma gestão criteriosa e transparente dos benefícios tributários, no que diz respeito ao limite máximo da renúncia de receita, entende-se que não se demonstrou, e nem constou das supracitadas normas, o mecanismo de controle de controle do limite da renúncia fiscal, estabelecido na MP, e mantido pela Lei 15.075/2024, bem como pelo Decreto 12.242/2024.

CONCLUSÃO

125. A presente representação foi formulada pelo Senador Ciro Nogueira, a respeito de possível irregularidade relativa ao descumprimento do art. 14 da LRF quando da edição da Medida Provisória 1.255/2024, que instituiu, por meio da alteração do art. 1º da Lei 14.871/2024, a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinadas ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. Posteriormente, a MP foi revogada pela Lei 15.075/2024, que, no entanto, manteve os dispositivos que estabelecem o benefício tributário em questão.

126. Conforme instrução preliminar (peça 5), além do conhecimento do feito, concluiu-se que as informações contidas na representação não foram suficientes para caracterizar o descumprimento claro e evidente da norma, e assim foi proposto indeferir o pedido de medida cautelar e a realização de diligências para obter as manifestações técnicas da RFB e da SOF, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela medida provisória.

127. Posteriormente, o ministro-relator Jorge Oliveira, conforme Despacho de 20/9/2024 (peça 9), concordou com as diligências propostas pela AudFiscal, com alguns ajustes, mas considerou presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que o prazo para a habilitação ao programa já estaria aberto, bem como não vislumbrou a existência de prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão, o que descaracterizaria o *periculum in mora* reverso. Assim, concedeu medida cautelar a fim de que o MF suspendesse a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP em questão, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito, assim como determinou a realização de oitivas e diligências aos órgãos envolvidos na temática.

128. Em seguida, diante da informação trazida aos autos de que não haveria habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, o relator entendeu que o pressuposto do perigo da demora estaria afastado no momento e, assim, revogou a medida cautelar, dando-se prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas.

129. O cerne da representação é o suposto descumprimento do art. 14 da LRF por conta da instituição da renúncia de receita proveniente da concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil (50% do valor) destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. O benefício tributário foi previsto, inicialmente, no âmbito do art. 3º da Medida Provisória 1.255/2024, e posteriormente, pelo art. 7º da Lei 15.075/2024. Estabeleceu-se, também, por meio daquelas normas legais, e pelo Decreto 12.242/2024, que regulamentou o incentivo, o limite da renúncia fiscal no montante de R\$ 1,6 bilhão, cuja vigência do usufruto será de 1º/1/2027 a 31/12/2031.

130. Com base nas razões de justificativas e manifestações, em respostas às oitivas e diligências feitas aos órgãos envolvidos, realizaram-se os respectivos exames técnicos, abordando os aspectos considerados mais relevantes contidos naquelas respostas, conforme exposto nesta instrução. Cabe ressaltar, inicialmente, a natureza específica da concessão do incentivo tributário, como defendido pelo MF, que posterga seu usufruto para exercício posterior, condicionado à habilitação prévia dos beneficiados pelo MME e pelo MDIC, e à habilitação definitiva pela RFB.

131. A urgência e a relevância da adoção da medida que ensejaria a edição da MP foram demonstradas por meio da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64), bem como na respectiva EMI 34/2024 MME MF MDIC, conforme trecho a seguir:

‘6. A urgência e a relevância da medida encontram-se presentes. Em primeiro lugar, da necessidade de ampliar investimentos em capacidade logística para indústria de petróleo e seus derivados e de desenvolver a indústria naval brasileira, mitigando incertezas e conferindo maior segurança jurídica para os agentes econômicos. Ademais, a medida proposta cria cenário mais propício em relação à decisão imediata de realização de investimentos, com adensamento produtivo, agregação de valor e geração de postos de trabalho qualificados, o que propicia ganhos estruturais para a indústria nacional. Estima-se que o estímulo

fiscal contido da proposta propiciará investimentos imediatos com potencial de gerar doze mil empregos diretos e indiretos.'

132. Assim, entende-se que, para a análise sobre uma possível ilegalidade na instituição dessa renúncia de receita, deveria ser considerada a própria natureza específica do aludido incentivo tributário, que posterga seu usufruto para exercício posterior. Por um lado, a MP autorizou a concessão de quotas diferenciadas de depreciação em questão, ou seja, a prévia habilitação para usufruto do incentivo (abertura do prazo para habilitação), o que já está em vigor a partir da edição do Decreto 12.242/2024. Por outro lado, a efetiva implementação do benefício ocorrerá apenas a partir de 2027, quando do início dos impactos fiscais da medida.

133. Com efeito, examinou-se, de início, a adequação ao previsto no caput do art. 14 da LRF, no art. 113 do ADCT, bem no art. 132 da LDO/2024 (Lei 14.791/2023), que dispõem sobre a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando da concessão de renúncia de receita. Considerando a previsão contida no § 4º do art. 2-A da Lei 14.871/2024, incluída inicialmente pela MP em apreço, de um limite (R\$ 1,6 bilhão) da renúncia fiscal, para o período de vigência, ou seja, 2027 a 2031, não se observa um claro descumprimento dos retromencionados dispositivos, uma vez que o estabelecimento desse teto permite a consideração do montante dos impactos fiscais, indispensável ao cumprimento do princípio do equilíbrio das contas públicas, insculpido naqueles dispositivos.

134. No entanto, convém considerar o fato de que a fixação do referido teto não apresenta uma estimativa do valor de impacto orçamentário-financeiro, de forma individualizada, no exercício de início de sua vigência (2027) e nos dois posteriores (2028 e 2029), em desacordo com os citados dispositivos da LRF e da LDO 2024. Esclarece-se que a falta de previsão anualizada dos valores de redução das receitas pode dificultar o equacionamento fiscal dos seus efeitos, em prejuízo à busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais em cada um dos exercícios financeiros, além de não observar o princípio da anualidade orçamentária.

135. Entretanto, entende-se que esse atendimento poderá ocorrer quando da previsão da renúncia de receita na estimativa de receita da LOA 2027, com base no previsto no § 6º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, incluído inicialmente pelo art. 3º da MP 1.255/2024, e, em seguida, pelo art. 7º da Lei 15.075/2024.

136. No que tange ao estabelecido no inciso I do caput do art. 14 da LRF (consideração da renúncia de receita na lei orçamentária), destaca-se que o mandamento se relaciona com o princípio da adequação da compatibilidade orçamentária e financeira, importante para o equilíbrio e a sustentabilidade do regime fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da LRF e no art. 1º, da Lei Complementar 200/2023. Pelo exame do caso em tela, considera-se que a situação prevista na MP 1.255/2024, conforme já explicado, não se adequa à literalidade daquele dispositivo da LRF, uma vez que a renúncia fiscal não será implementada durante o exercício da edição da MP, ou seja, 2024 e nem no próximo. Ressalta-se que na própria redação da norma legal, no âmbito do retromencionado § 6º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, já se previu a inclusão da renúncia na estimativa de receita na LOA do exercício de início da vigência, no caso, de 2027.

137. A outra condição alternativa para o atendimento do caput do art. 14 da LRF, além da prevista no inciso I, está indicada no respectivo inciso II. O dispositivo dispõe sobre a demonstração de medidas de compensação à instituição do benefício, no período da sua vigência e nos dois seguintes. No entanto, entende-se que essa regra também não poderia ser aplicada no exercício da edição da MP, pois a própria norma prevê que o benefício será considerado na LOA do exercício de sua efetiva implementação (vigência). Ademais, a exigência contida no inciso II só deverá ser aplicada à renúncia tributária em questão (indicação de medidas compensatórias a partir do exercício de 2027) no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia de receita na LOA de 2027. Em consonância com esse entendimento, cabe transcrever parte do já mencionado Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário:

'9.3. responder ao consulente, Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, que:

9.3.1 observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual;'

138. No que concerne ao Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, que foi mencionado pelo representante como jurisprudência para questionar a validade da MP, os subitens daquele julgado estabelecem, em síntese, que

somente se pode reconhecer, conceder ou aprovar direitos de fruição dos benefícios fiscais quando comprovada a implementação das exigências legais e constitucionais aplicáveis ao tema.

139. No entanto, conforme entendimento contido na instrução preliminar deste processo, e tendo em vista as argumentações contidas nas razões de justificativa apresentadas pelo MF, as renúncias fiscais abordadas naquele acórdão apresentam características distintas do caso aqui tratado. Isso porque os benefícios referidos no acórdão já estavam vigorando em 2019 e não havia comprovação de que eles haviam sido considerados na previsão de receita da respectiva LOA, ou seja, só restaria a alternativa de implementar medidas de compensação durante aquele ano, em consonância com o inciso II do art. 14 da LRF. Assim, depreende-se que a renúncia tratada naquele acórdão não guarda paralelo com o incentivo previsto na MP 1.255/2024, que, com base na inserção do § 6º ao art. 2º-A da Lei 14.871/2024, definiu expressamente a inclusão do impacto fiscal do benefício tributário na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do respectivo período de vigência, ou seja, na LOA 2027.

140. Isso posto, tendo em vista que o objetivo precípua do disposto nos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 132 da LDO 2024 é no sentido de que não haja afronta ao princípio do equilíbrio fiscal quando da implementação de renúncia de receita, pode-se considerar que não houve desrespeito aos referidos mandamentos quando da edição da Medida Provisória em análise. Pode-se chegar a essa conclusão considerando-se as condições específicas estabelecidas na MP, ou seja, de postergação dos seus impactos orçamentário-financeiros, de fixação de um limite total do gasto tributário, bem como a previsão de inclusão da renúncia na LOA a partir do início da sua vigência, 'para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal'.

141. Contudo, para fins de reforçar o atendimento ao caput e ao inciso I do art. 14 da LRF, bem como ao § 6º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1.255/2024, convém dar ciência às unidades jurisdicionadas envolvidas sobre a necessidade de considerar a estimativa da renúncia fiscal em questão no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária para 2027, bem como em relação aos projetos de 2028 e 2029. Ademais, entende-se que os órgãos de controle, incluindo este Tribunal, deverão verificar o cumprimento dessa medida, em momento oportuno.

142. E ainda, tendo em vista que a RFB não demonstrou a existência de mecanismos de controle necessários para evitar que seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal (R\$ 1,6 bilhão, conforme o § 4º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, incluído do MP 1.255/2024), para os exercícios de 2027 a 2029, entende-se que seja dada ciência às unidades jurisdicionadas envolvidas sobre a necessidade da adoção desses mecanismos a fim de que não haja prejuízo fiscal por conta de uma eventual elevação do gasto tributário acima do valor fixado na norma legal.

143. Quanto às questões que foram objeto de oitivas e diligências aos órgãos envolvidos sobre o possível desrespeito a dispositivos da LDO 2024 quando da concessão do benefício tributário, após análise das respectivas manifestações apresentadas, pode-se concluir, em síntese, que:

1) não foi incluída, no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a referida proposição legislativa, a memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024 (oitiva 56.2.1); e

2) não constou na instrução da respectiva proposta legislativa a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF e do § 3º do art. 132 da LDO 2024 (oitiva 56.2.2).

144. Registre-se que o não atendimento a dispositivos relacionados ao tema das renúncias de receita, constantes das LDOs em vigor, já foram verificados em várias ações de controle externo feitas por este Tribunal e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República.

145. Por fim, constatou-se a realização de diagnósticos e avaliações prévias do impacto da política pública, em análise, no setor naval. Também foi demonstrado que a Petrobras é agente protagonista neste mercado de produção e transporte de combustíveis, como petróleo e seus derivados, e que, portanto, com mais condições técnicas para contribuir para a formulação da política de incentivo tributário, especialmente para a estimativa dos montantes do benefício. Por conseguinte, considerando, ainda, que não se observou que a estatal teve participação no processo decisório (análise e deliberação), bem como os procedimentos de formulação da proposta de criação do benefício seguiram o rito legal e regimental, com análises técnicas de outros órgãos da Administração Pública, não se tem evidências sobre a existência de conflitos de interesse na atuação da Petrobras no âmbito do processo de formulação da política pública.

146. No entanto, cabe consignar que, durante a elaboração da proposta do incentivo fiscal, verificou-se que os órgãos envolvidos na proposição do benefício fiscal deixaram de consultar outros atores do setor a



ser incentivado, tanto públicos quanto privados, notadamente quanto à estimativa do montante do benefício fiscal.

147. *Assim, é cabível que seja dada ciência ao MME, ao MDIC e à CC/PR a respeito da necessidade de se realizar consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados a setores que serão beneficiados.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

148. *Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) ratificar o conhecimento da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, nos termos do Despacho à peça 9, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) dar ciência aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à renúncia de receita decorrente da concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados, prevista originalmente na Medida Provisória 1.255/2024, acerca da necessidade de:

b.1) consideração do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2027, referente ao início do período de vigência do benefício, nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e do § 6º do art. 2-A da Lei 14.871/2024;

b.2) adoção de mecanismos de controle do limite do valor da renúncia fiscal fixado pelo § 4º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024;

b.3) cumprimento integral dos dispositivos contidos nas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor quando da elaboração de proposições legislativas que concedem renúncias de receita, no ano de regência dessas leis;

c) dar ciência aos Ministérios de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de realizar consultas prévias a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que participam de setores a serem beneficiados por meio da concessão de benefícios tributários;

d) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida ao representante, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação de autoria do Senador Ciro Nogueira, com pedido de medida cautelar, acerca de possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a “concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados”.

2. O representante alegou, em suma, que a instituição desse benefício tributário não cumpriu os requisitos previstos no art. 14 da LRF, pois, segundo declarado no próprio texto da norma, os impactos fiscais serão considerados nos orçamentos dos exercícios em que o benefício será usufruído pelos contribuintes que aderirem ao programa (entre 2027 e 2031).
3. Em síntese, a MP 1.255/2024 busca beneficiar a indústria naval nacional ao permitir a depreciação acelerada de navios-tanque novos construídos no país e dedicados ao transporte de

petróleo e derivados no País, com a consequente redução da base de cálculo dos impostos incidentes sobre esses ativos. O mecanismo reduziria o custo de capital e anteciparia fluxos de caixa, em busca de incentivar a produção local e a renovação e expansão da frota.

I. Histórico

4. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) concluiu não estar presente o pressuposto da verossimilhança das alegações (*fumus boni iuris*), por não identificar um descumprimento evidente do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo do dispositivo para a situação de benefícios tributários instituídos com efeitos fiscais diferidos. Além disso, considerou caracterizado o perigo da demora (*periculum in mora*) e afastado o *periculum in mora* reverso.
5. Assim, diante da ausência do primeiro requisito, propôs indeferir o pedido de medida cautelar e realizar diligências para obter “*manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória*”.
6. Todavia, consoante detalhado em meu despacho à peça 9, compreendi que o caso tinha contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal em razão de o impacto fiscal estimado ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário. Assim, a criação do benefício em tela não se amoldava à condição do inciso I do art. 14 da LRF, que exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária.
7. Considerei extremamente frágil a premissa de que seria remetida a demonstração do equacionamento fiscal dos efeitos do benefício tributário para futuros projetos de lei orçamentária, considerando que essa possibilidade destoaria do espírito desse diploma legal e dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável.
8. Conforme jurisprudência dessa Corte, além de observar as exigências específicas do art. 14 da LRF, a concessão ou ampliação de renúncias de receitas deve se pautar pelos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º desse diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios (Acórdão 263/2016-Plenário, relator: Ministro Raimundo Carreiro).
9. Desse modo, no mérito, a solução para o impasse deveria passar por uma interpretação sistemática do art. 14 da LRF, considerando a legislação de finanças públicas como um todo, notadamente os princípios constantes do art. 1º da LRF e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS).
10. Além disso, verifiquei o possível descumprimento de dispositivos da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO 2024), especialmente dos arts. 132, §§ 1º e 4º, e 142, o que, por consequência, violaria o *caput* do art. 14 da LRF, segundo o qual a concessão de benefícios tributários deve atender ao disposto na LDO.
11. Assim, considerei presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que o prazo para a habilitação ao programa já estava aberto. Ademais, não vislumbrei a existência de prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão, afastando o *periculum in mora* reverso.

12. Diante disso, concedi medida cautelar a fim de que o Ministério da Fazenda suspendesse a habilitação de pessoas jurídicas no programa até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria e determinei a realização de oitivas e diligências.
 13. Posteriormente, a Advocacia-Geral da União (AGU) requereu a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de ausência do pressuposto do perigo da demora, pois a habilitação dos interessados carecia de regulamentação por decreto. Além disso, a AGU alegou que a decisão cautelar configurava indevido exercício de controle de constitucionalidade.
 14. Nesse contexto, levei o caso à discussão do Plenário, o que resultou no Acórdão 2.090/2024-Plenário (peças 22-24), que revogou a medida cautelar. Transcrevo a seguir trecho do voto que contém análise desses argumentos da AGU:
- “14. Primeiramente, importa destacar que a cautelar em questão não avançou em competência própria do Poder Judiciário. Ao contrário, seus termos se inseriram exclusivamente no exercício da competência constitucional desta Corte de Contas de controlar a regularidade da concessão de renúncias de receitas em face das normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.
15. É o que se verifica da leitura dos arts. 70 e 71, caput, da Carta Magna, combinados com o § 1º do art. 1º da Lei 8.443/1992, **in verbis**:
- ‘No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a **legalidade, a legitimidade e a economicidade** dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, **bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas**’. (destaques acrescidos)
16. Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao TCU a competência para fiscalizar o cumprimento das regras por ela instituídas, o que obviamente inclui a verificação da observância dos critérios para criação ou ampliação de benefícios tributários.
17. Cabe lembrar que no Acórdão 1.907/2019-Plenário esta Corte firmou entendimento, em sede de consulta, de que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.
18. Por sua clareza, transcrevo trecho de despacho proferido pelo Relator do TC 011.564/2020-2, Ministro Bruno Dantas, que tratava de representação do então Ministério da Economia, com pedido de medida cautelar, em face de potenciais despesas decorrentes de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional sem a observância dos requisitos da LRF:
- ‘23. Esses comandos normativos demonstram, conforme exposto nas razões de decidir do mencionado precedente, Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, ‘a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis’.
24. Por essa razão, naquela ocasião o Tribunal concluiu que ‘medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis’, **tendo em vista que, não obstante existentes com a promulgação e presumidamente válidas, não entram no plano da eficácia**, ‘justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO’.
25. Seguindo a tese fixada no precedente, **a consequência pela inobservância dessas normas de direito financeiro é a inexecutabilidade da medida legislativa, em virtude de sua ineficácia, enquanto não cumprida a legislação. Ou seja, embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entre no plano da existência e no plano da validade, não entra, ainda, no plano da eficácia**, justamente por não atender aos regramentos previstos à espécie, condicionantes à implementação da nova despesa, **os quais traduzem a própria ideia de responsabilidade fiscal.**
26. Esse mesmo entendimento foi adotado em outras oportunidades nesta Corte de Contas, conforme se observa do Acórdão 1.921/2019 (TC 005.283/2019-1), representação sobre irregularidades relacionadas ao bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária, aduaneira e de fiscalização do trabalho; e do Acórdão 62/2020 (TC 000.605/2019-0), representação para avaliar a **conformidade das concessões de renúncias de receitas** decorrentes da Lei 13.799/2019, ambos de minha relatoria.’ (destaques acrescidos)
19. Destaco que o entendimento do Acórdão 1.907/2019-Plenário, por simetria, também se aplica à criação ou ampliação de benefícios tributários que resultem em renúncias de receitas.
20. No despacho supramencionado, o Relator concedeu a medida cautelar pleiteada pelo representante (então Ministério da Economia) para determinar que somente fossem concedidos direitos aos

benefícios aprovados por aquele projeto de lei quando sobreviesse a implementação de todas as condições previstas na legislação fiscal, inclusive os requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor à época.

21. Igualmente relevante mencionar os enunciados resultantes do Acórdão 62/2020-Plenário, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

‘1. Medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas **aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas é inexecutável**, porquanto embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entra no plano da existência e no plano da validade, **não entra, ainda, no plano da eficácia**, por não atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

2. A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio, pelo Poder Executivo, das condições estabelecidas no ordenamento jurídico, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.’ (destaques acrescidos)

22. Desse modo, considero incabível a alegação de que a decisão cautelar teria extrapolado as competências desta Corte, pois, como se vê, em linha com a jurisprudência exarada pelo Plenário, a referida decisão se limita ao exercício da fiscalização financeira e orçamentária para apenas exigir do gestor público a adequação da concessão de benefícios tributários às normas de regência.

23. Ainda nessa toada, no âmbito do TC 039.853/2018-7 (peça 8, p. 6-7), a unidade especializada registrou consideração que reputo extremamente relevante, *in verbis*:

‘34. Portanto, o Poder Executivo não pode, ao empregar recursos públicos, ignorar os requisitos previstos em normas de Direito Orçamentário e Financeiro, de extração constitucional. Considera-se, assim, que as medidas legislativas, mesmo que hígidas quanto aos atributos jurídicos de existência e validade, **só podem ser implementadas quando forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos** em políticas e programas governamentais. A contrario sensu, **ter-se-iam fulminadas as regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova proposição legislativa que as afrontasse.**’ (destaques acrescidos)

24. Com relação ao pressuposto do *periculum in mora*, embora o art. 2º tenha previsto que o ‘Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada’, esclareço que considere tal requisito presente em razão de a medida provisória autorizar expressamente a concessão do benefício, tendo em vista sua vigência na data de publicação e a imediata possibilidade, em tese, de adoção de medidas administrativas capazes de habilitar eventuais beneficiários. Naquele contexto, a MP não apresentou impedimentos e tampouco ficou claro que a regulamentação seria condição *sine qua non* para a operacionalização do referido benefício.

25. De todo modo, ainda que fosse, a medida cautelar por mim adotada visou, objetivamente, interromper os atos administrativos tendentes à concessão do benefício até que o Tribunal de Contas da União se pronunciasse sobre o mérito da representação.

26. No entanto, diante da informação trazida aos autos de que não haverá habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, entendo que o pressuposto do perigo da demora resta afastado, no momento. Embora essa informação não tenha sido prestada por autoridade competente para se pronunciar em nome da Presidência da República sobre a edição de decretos presidenciais, entendo que há razoável segurança para revogação da medida cautelar, dando-se prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas pelo despacho à peça 9.” (destaques no original)

II. Pronunciamento de mérito da AudFiscal

15. Na instrução de mérito (peça 100), após apresentar o histórico dos autos, a AudFiscal informou que foram realizadas diligências adicionais para apurar possível conflito de interesses em razão de a Petrobras ter participado do processo de elaboração do benefício tributário, considerando que a empresa poderia ser dele beneficiária.

16. A unidade informou ainda que a MP 1.255/2024, convertida na Lei 14.871/2024, foi posteriormente revogada pela Lei 15.075, de 26/12/2024. No entanto, o art. 7º dessa última norma manteve os dispositivos da Lei 14.871/2024 que previam o benefício tributário em questão.



17. Após analisar as respostas dos órgãos competentes às medidas saneadoras determinadas no meu despacho, a AudFiscal concluiu, em uníssono, pela procedência parcial da representação, registrando as seguintes conclusões (peças 100-102):

17.1. Com relação à demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando da concessão de renúncia de receita (*caput* do art. 14 da LRF, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 132 da LDO/2024), não se observou um claro descumprimento desses dispositivos, pois o limite estabelecido para a renúncia fiscal, de R\$ 1,6 bilhão para o período de vigência, permitiria uma avaliação dos impactos fiscais. No entanto, esse teto da renúncia não foi demonstrado de forma anualizada, o que estaria em desacordo com as normas. Acrescentou que *“a falta de previsão anualizada dos valores de redução das receitas pode dificultar o equacionamento fiscal dos seus efeitos, em prejuízo à busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais em cada um dos exercícios financeiros, além de não observar o princípio da anualidade orçamentária”*.

17.2. Quanto à condição prevista no inciso I do *caput* do art. 14 da LRF (demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA), considerou que a situação prevista na MP 1.255/2024 não se adequa à literalidade desse inciso, uma vez que a renúncia fiscal não será usufruída durante o exercício da edição da MP (2024) e nem no seguinte.

17.3. No que se refere ao inciso II do *caput* do art. 14 da LRF (instituição de medidas de compensação à renúncia de receita), entendeu-se que a regra também não seria aplicável ao caso concreto, *“pois a própria norma prevê que o benefício será considerado na LOA do exercício de sua efetiva implementação (vigência)”*. Assim, a compensação só seria exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia de estimativa de receita na LOA de 2027.

17.4. Considerando que o objetivo precípua do disposto nos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 132 da LDO 2024 é zelar pelo princípio do equilíbrio fiscal quando da implementação de renúncia de receita, concluiu-se que não houve desrespeito aos referidos mandamentos quando da edição da MP em análise, pois a norma estabeleceu condições específicas que atenderiam àquele objetivo (postergação dos impactos orçamentário-financeiros, limite total do gasto tributário e previsão de inclusão da renúncia na LOA a partir do início da sua vigência). De todo modo, propôs expedir ciência sobre a necessidade de considerar a estimativa da renúncia fiscal em questão no âmbito dos PLOAs 2027, 2028 e 2029, visando *“reforçar o atendimento ao caput e ao inciso I do art. 14 da LRF”*.

17.5. A Receita Federal do Brasil (RFB) não demonstrou a existência de mecanismos de controle necessários para evitar que seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal. Assim, propôs que seja dada ciência sobre esse ponto para evitar prejuízo fiscal por conta de uma eventual elevação do gasto tributário acima do valor fixado na norma legal.

17.6. Quanto às regras da LDO 2024 atinentes à criação de benefícios tributários, concluiu-se que não foi incluída memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a MP, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024. Além disso, não constou da instrução da respectiva MP a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF e do § 3º do art. 132 da LDO 2024.

17.7. Sobre possível conflito de interesses, verificou-se que a Petrobras não participou do processo decisório do benefício tributário em questão e que foram seguidos os procedimentos regimentais para a formulação da proposta. Portanto, concluiu que não há evidências de conflitos de interesse na atuação da Petrobras no âmbito do processo de formulação da política pública. Porém, durante a elaboração da proposta do incentivo fiscal, outros atores do setor a ser incentivado não foram consultados. Por essa razão, propôs a expedição de ciência *“a respeito da necessidade de se realizar*



consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados setores que serão beneficiados” (peça 100, p. 25).

III. Novos elementos

18. Após a instrução de mérito, o representante juntou aos autos o Ofício 14/2025/GSCNOG, de 18/9/2025 (peça 103), no qual informa a publicação da MP 1.315 em 15/9/2025, que amplia o benefício tributário em questão para alcançar a cabotagem de derivados de gás natural como atividade elegível ao benefício, o que implica na elevação do impacto fiscal para R\$ 2,4 bilhões para o mesmo período de 2027 a 2031.
19. O representante acrescenta que (peça 103, p. 2):
*“Em análise preliminar, identificamos que a Medida Provisória nº 1.315, de 2025, carece de memória de cálculo detalhada no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, contrariando o princípio da anualidade e o §1º do art. 132 da LDO 2024. Além disso, não foram apresentados mecanismos claros para controle do limite da renúncia fiscal. Por fim, destacamos a ausência de critérios técnicos capazes de permitir a avaliação **ex ante** para adoção da medida exonerativa, limitando-se a proposta à apresentação de justificativas genéricas.*
Nesse contexto, com o intuito de subsidiar a análise quanto à legalidade e ao impacto fiscal da Lei nº 15.075, de 2024 sob o TC nº 021.989/2024-9, submetemos à apreciação de Vossa Excelência as primeiras impressões jurídicas da Medida Provisória editada em 2025, que denotam pontos de inconformidade com o Relatório produzido pela área técnica da Secretaria-Geral de Controle Externo, convergindo para as irregularidades apresentadas pela Representação.”
20. Considerando que as supostas desconformidades presentes na nova MP são similares às já analisadas pela AudFiscal, é dispensável nova manifestação da unidade especializada. As conclusões aqui obtidas são aplicáveis ao contexto dessa ampliação do benefício operada pela MP 1.315/2025.

IV. Análise dos benefícios tributários à luz das normas de finanças públicas

21. Feita essa contextualização, passo a decidir, adiantando que não acompanho integralmente as conclusões e proposições da AudFiscal.
22. Ao longo dos anos tem se observado que o regramento do art. 14 da LRF é insuficiente para garantir racionalidade e prudência à criação de benefícios tributários. Desde 2010 (Acórdão 747/2010-Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes), o Tribunal tem apontado irregularidades no processo de criação ou ampliação desses benefícios. Nos pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República, essas irregularidades têm estado presentes todos os anos desde 2016.
23. Além disso, em outras fiscalizações, o Tribunal indicou os seguintes problemas associados a alguns dos benefícios tributários: tornam o sistema tributário mais complexo, ampliando o custo de conformidade do setor privado; comprometem a neutralidade do sistema tributário, afetando as decisões dos agentes econômicos; frequentemente possuem caráter regressivo, beneficiando mais as camadas de renda média e alta da sociedade; resultam em sobrecarga fiscal para os setores não beneficiados; e geram impacto representativo nas contas públicas.
24. Com isso, várias recomendações foram expedidas pelo Tribunal na tentativa de contribuir para a melhoria da estrutura de governança das renúncias de receitas e para a solução dos

diversos problemas de desenho, implementação, controle e transparência dessas políticas públicas.

25. No entanto, com relação ao arcabouço normativo que rege a criação de renúncias de receitas tributárias, o caso concreto em análise tem contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal. Isso porque o impacto fiscal estimado deve ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário, conforme art. 2º-A, parágrafo § 4º, da Lei 15.075/2024.

IV.1. Cumprimento das normas da LRF

26. Considerando o teor do art. 14 da LRF e em linha com as manifestações da AudFiscal, entendo que as exigências do *caput* desse artigo se aplicam plenamente ao benefício tributário em análise, mas as condições previstas em seus incisos I e II não incidem claramente. Eis o teor do referido dispositivo:

*“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá estar acompanhada de estimativa do impacto** orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia **foi considerada** na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - **estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**” (destaquei).*

27. Observa-se que a condição do inciso I exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária. Ou seja, se no ano x o governo propõe a criação de novo benefício fiscal com vigência no mesmo ano, o impacto orçamentário-financeiro gerado pode ser acomodado por meio de uma demonstração de que tal impacto foi considerado na estimativa da receita orçamentária que subsidiou o PLOA daquele ano x e de que não comprometerá o alcance das metas fiscais. Como as previsões de receita envolvem projeção para os exercícios seguintes, consoante o art. 12 da LRF, os impactos do benefício tributário também serão considerados para os dois anos seguintes, restando assim atendidas as exigências do art. 14 da LRF.
28. Como no caso em análise o usufruto do benefício (e seu impacto fiscal) só ocorrerá em 2027, e não no ano de criação do benefício, logicamente não há como aplicar literalmente o inciso I do art. 14 para fins de comprovação da adequação orçamentária-financeira.
29. Com relação ao inciso II, é exigido do proponente a adoção de medidas de compensação ao impacto orçamentário-financeiro no ano em que inicia a vigência do benefício e nos dois seguintes. Essa alternativa visa contemplar situação em que o governo propõe a criação do benefício com impacto no mesmo ano, mas não o incluiu na estimativa do PLOA daquele ano. Daí, é necessário compensar o impacto fiscal por meio da ampliação de outra receita pública. No entanto, observo que é possível compreender também que um benefício com efeitos fiscais diferidos deva ser equalizado com base nesse dispositivo. Isso porque a lei não especifica claramente essa distinção entre os exercícios de criação e de usufruto do benefício, afirmando apenas que a compensação deve ocorrer no primeiro ano de vigência e nos dois seguintes.
30. Sobre esse ponto, a AudFiscal entendeu que a regra não seria aplicável ao caso concreto e que a compensação só será exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia na estimativa de receita na LOA de 2027.
31. Meu entendimento é ligeiramente distinto, pois, como expus acima, também entendo que o inciso I não se aplica ao caso. Dessa forma, o desenho do benefício tributário em questão, com

renúncia de receita postergada para três anos após a sua criação, insere-o em uma lacuna legislativa, dentre as alternativas do art. 14 para compensação dos efeitos fiscais. Em outros termos, não há previsão legal específica que possa ser aplicada, embora seja possível uma interpretação em prol da aplicação do inciso II, conforme descrevi no parágrafo anterior.

32. É certo que esse benefício tributário vai gerar uma perda de arrecadação tributária no período de 2027 a 2031 e, conforme os princípios da LRF, esse efeito deveria ser compensado de alguma forma, seja pela redução de despesas orçamentárias (racional do inciso I), seja pela ampliação de outra receita orçamentária (inciso II), tudo isso visando não comprometer o equilíbrio fiscal, valor resguardado pela LRF.

33. Nada obstante, a meu ver, as respostas às oitivas e diligências não resolveram as incoerências desse desenho diante dos princípios e normas gerais de responsabilidade na gestão fiscal. Sobre esse ponto, menciono importante diretriz contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 263/2016-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro):

*“A temática das renúncias de receitas guarda **estreita relação com a sustentabilidade fiscal** e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual **a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios;**”* (grifei).

34. Cabe destacar que, diante da evidente insuficiência das regras da LRF para conter a expansão continuada e desordenada desses mecanismos, com efeitos deletérios para a sustentabilidade das contas públicas, a Emenda Constitucional 95/2016 incluiu o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que elevou ao nível constitucional a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas, *in verbis*:

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”* (destaquei).

35. Outra resposta legislativa ao crescimento dos gastos tributários se deu com a Emenda Constitucional 109/2021, que demandou do Presidente da República o encaminhamento ao Congresso Nacional de plano de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos impactos orçamentários e financeiros. O objetivo declarado pela referida emenda era a redução do montante total de benefícios tributários, de modo que em oito anos esse montante não ultrapassasse 2% do Produto Interno Bruto (PIB). Atualmente esse percentual gira em torno de 4,4% PIB ao ano¹⁰⁸.

36. É evidente a contradição entre essa prescrição constitucional, com horizonte temporal que alcança os efeitos dos benefícios tributários discutidos nestes autos, e a iniciativa governamental de criar desoneração com impacto fiscal relevante a se concretizar no futuro sem uma adequada demonstração de sua compatibilidade com os objetivos da política fiscal de médio prazo.

37. Nesse sentido, recorro que a Lei Complementar (LC) 200/2023 criou o chamado “regime fiscal sustentável” visando garantir a estabilidade macroeconômica do país. No inciso II do § 1º do art. 1º dessa lei, consignou-se que tal regime não afasta as limitações e condicionantes de renúncias de receita estabelecidas na LRF, *“observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar”* (grifei). Já o § 2º do

¹⁰⁸ Dados do Observatório de Benefícios Tributários do TCU. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/observatorio-beneficios-tributarios/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20do%20TCU%20adota,efetiva%20na%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20do%20governo.>

mesmo artigo estabelece que “a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas” (grifei).

38. Assim, considero que a prática de criar um benefício tributário com impacto fiscal diferido para anos adiante não se coaduna com os objetivos do regime fiscal sustentável, já que a renúncia de receita corrói a capacidade arrecadatória da União no médio e no longo prazo, caracterizando risco à sustentabilidade das finanças públicas.
39. Recordo, ainda, que a antiga prática de governantes assumirem compromissos que extrapolavam o período de seu mandato, gerando dívidas para os seus sucessores, foi uma das motivações para a edição da LRF, o que se reflete, por exemplo, na proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão ou com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato (art. 21, incisos II e III). Do mesmo modo, cito a vedação à assunção de obrigação de despesa nos últimos quadrimestres do mandato que não possa ser integralmente cumprida dentro dele (art. 42).
40. A renúncia de receita instituída pela MP 1.255/2024 vai de encontro a esse aspecto principiológico da LRF, que está pautado na busca do equilíbrio intertemporal das contas públicas e na responsabilidade fiscal dos gestores públicos. Cabe a mesma observação quanto à expansão do benefício tributário em questão operacionalizada pela recém-publicada MP 1.315/2025, cujo impacto fiscal também só ocorrerá entre 2027 e 2030.
41. Desse modo, ainda que não tenha sido caracterizada afronta evidente aos incisos I e II do art. 14 da LRF, a criação ou ampliação de benefício tributário com impactos fiscais postergados, como verificado neste processo, constitui risco à sustentabilidade das contas públicas. Considerando a frágil situação fiscal da União, com déficits fiscais persistentes e crescimento da dívida pública nos últimos anos¹⁰⁹, é temerário criar esse tipo de mecanismo, que pode representar uma verdadeira bomba fiscal para os próximos anos caso sua utilização prolifere.
42. Do campo das boas práticas de finanças públicas, vale mencionar os princípios de governança orçamentária preconizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹¹⁰ (OCDE), segundo os quais a gestão dos orçamentos públicos deve se dar a partir de limites claros, críveis e previsíveis, visando a solidez e a sustentabilidade da política fiscal.
43. Assim, cabe **dar ciência** ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República de que a criação ou ampliação de benefícios de natureza tributária com efeitos fiscais postergados para exercícios financeiros futuros, sem adequada comprovação de sua compatibilidade com o objetivo da sustentabilidade intertemporal das contas públicas, caracteriza ofensa aos princípios da responsabilidade fiscal constantes do § 1º do art. 1º da LRF e do § 2º do art. 1º da LC 200/2023.
44. Com relação ao *caput* do art. 14 da LRF, destaco a obrigação do proponente de apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício inicia sua vigência e nos dois seguintes e atender ao disposto na LDO. Ambas as exigências da lei complementar incidem plenamente sobre o caso em análise neste processo, bem como o art. 113 do ADCT que também exige a apresentação de estimativa de impacto fiscal quando da proposição de renúncias de receitas.

¹⁰⁹ Conforme Relatório sobre as Contas do Presidente da República. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/index.html>

¹¹⁰ Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410/>

45. Sobre esse ponto, concordo com a conclusão da AudFiscal de que o limite estabelecido para a renúncia fiscal, de R\$ 2,4 bilhões¹¹¹, atende parcialmente ao *caput* do art. 14, pois esse teto não foi demonstrado de forma anualizada no caso da MP 1.255/2024. Isso pode dificultar o planejamento, a transparência e o equacionamento fiscal da renúncia de receita em cada um dos exercícios financeiros, prejudicando o atendimento ao princípio da anualidade orçamentária. Já no caso da MP 1.315/2025, o problema não se verifica, pois a exposição de motivos apresenta o valor estimado de R\$ 200 milhões de renúncias de receitas por ano.
46. Assim, proponho **dar ciência** aos órgãos competentes de que a ausência de estimativa anualizada dos impactos fiscais de benefícios tributários caracteriza inobservância ao *caput* do art. 14 da LRF.
47. A AudFiscal propôs, também, dar ciência aos órgãos competentes sobre a necessidade de considerar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita em questão na estimativa de receita do PLOA para o exercício financeiro de 2027, referente ao início da vigência do benefício.
48. No entanto, entendo dispensável essa deliberação. Conforme o art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, as ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição de irregularidade ou a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável. Ao analisar o caso concreto, verifico que o teor da proposta da unidade especializada não trata de uma irregularidade propriamente dita, que é um pressuposto das ciências. Além disso, no processo de elaboração dos PLOAs, em obediência ao art. 12 da LRF e a comando específico da LDO, a RFB produz demonstrativo com a estimativa da arrecadação das receitas federais, tendo por base a arrecadação no exercício em que o PLOA é elaborado e os efeitos de alterações na legislação que afetam as estimativas. Desse modo, o encaminhamento proposto é desnecessário, pois aponta a necessidade de procedimento que já faz parte da atividade rotineira da RFB no que se refere à elaboração das estimativas de receita do PLOA.

IV.2. Cumprimento das regras da LDO

49. Passando para a análise do atendimento das regras da LDO sobre benefícios tributários, a AudFiscal concluiu que não foi incluída memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a MP, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024. Registrou também que não constou da instrução da proposta legislativa a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF, conforme exigido pelo § 3º do mesmo artigo. Diante disso, propôs dar ciência sobre a necessidade de cumprimento integral dos dispositivos das LDOs em vigor quando da elaboração de proposições legislativas que concedem renúncias de receita.
50. Observo que, em sua resposta à diligência, a RFB registrou que havia se pronunciado sobre a minuta de ato normativo que resultou na MP 1.255/2024 por meio da Nota Cosit 209, de 26/8/2024, e do Ofício RFB 412, da mesma data. A Casa Civil também destacou a manifestação favorável da RFB ao benefício tributário (peça 98). No entanto, compulsando os autos, não identifiquei tais manifestações, de forma que não é possível tecer uma conclusão a respeito do cumprimento do § 3º do art. 132 da LDO 2024 (manifestação formal da RFB).
51. Já com relação à estimativa de impacto considerada na MP 1.255/2024, acrescento outra fragilidade. É que a estimativa foi elaborada e apresentada pela Petrobras, considerando os procedimentos em curso naquela empresa para aquisição de dezesseis navios de cabotagem (peça 54). Ocorre que, como esclarecido nas respostas às oitivas, qualquer pessoa jurídica que

¹¹¹ O valor inclui a ampliação efetuada pela MP 1.315/2025.

atenda aos requisitos legais e regulamentares poderá solicitar sua habilitação ao benefício fiscal (peça 88, p. 8, por exemplo). Assim, por um lado, a estimativa de impacto consignada na exposição de motivos da MP considerou apenas a necessidade da Petrobras, mas o limite de renúncia fiscal estabelecido será compartilhado por todas as empresas que forem habilitadas no programa. Além de demonstrar deficiência no processo de formulação do incentivo fiscal, por ter se baseado nas expectativas de apenas uma das empresas elegíveis ao programa, esse aspecto aponta para possíveis dificuldades na execução, pois o referido limite pode ser inferior à real necessidade do setor, gerando pressões para expansão do limite e, assim, dos impactos fiscais.

52. Ainda sobre as estimativas de impacto, segundo consta das manifestações nos autos, a RFB se manifestou, por meio da Nota Cosit 209/2023, no processo de formulação do projeto de lei que deu origem à Lei 14.871/2024. Essa norma criou o benefício tributário de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas. Posteriormente, essa lei foi alterada pela MP 1.255/2024, objeto destes autos, para incluir os “navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados”. Naquela ocasião, a RFB concluiu que (peça 60, p. 5):

“7. O art. 3º da minuta limita a redução na arrecadação à R\$ 1,7 bilhão em 2024. Sendo assim não há cálculo de estimativa a ser realizado, o impacto orçamentário-financeiro da medida limita-se às condições impostas pelo art. 3º.”

53. Como a modelagem proposta na MP 1.255/2024 foi a mesma (limite máximo à perda de arrecadação), a RFB entendeu que também não haveria estimativa de impacto a ser feita (peça 60). Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) destacou a relevância desse limite ao gasto tributário (peça 58, p. 7):

“26. (...) A MP nº 1.255, de 2024, por sua vez, estabelece um teto para a renúncia fiscal que institui, o qual, muito embora não seja um mecanismo comum de estimativa de impacto, ele é muito mais conservador e eficaz do que a tradicional estimativa do impacto, que como o próprio nome já diz, é apenas uma estimativa. O teto seria, pois, a própria estimativa, mas com força de elemento limitador do gasto.

27. O estabelecimento, na própria Lei de criação do benefício, de teto para o gasto tributário respectivo, permite o controle desse gasto de forma mais eficaz e efetiva do que a simples estimativa de gasto, porque esse teto previsto é o limite que será aceito para o gasto tributário, durante todo o período de sua vigência. Logo, ele já faz as vezes da estimativa do impacto no ano em que o benefício deva entrar em vigência e nos dois seguintes. Juridicamente, esse mecanismo não afronta a LRF, ao contrário, fortalece os seus termos, porque impõe limites e pressupõe a criação de controles para o gasto tributário.” (destaquei).

54. Nesse ponto, concordo com a PGFN. De fato, o limite máximo para a renúncia de receita, desde que devidamente observado, confere maior previsibilidade ao impacto fiscal do benefício tributário do que o cálculo de estimativa tradicionalmente utilizado em políticas públicas financiadas por renúncias tributárias. Porém, seja na forma de limite, seja na forma de estimativa, o montante de perda de arrecadação deve ser calculado de forma consistente e contar com a validação ou supervisão da RFB. No caso concreto, não restou evidenciada a participação da RFB nos procedimentos referentes à elaboração do demonstrativo de impacto (ou do limite da renúncia).

55. O art. 132, § 1º, da LDO 2024 atribui ao proponente da medida legislativa que cria ou amplia renúncias de receitas a responsabilidade pela elaboração e apresentação do demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro. Assim, a elaboração desse demonstrativo

pela pasta responsável pela política pública a ser operacionalizada por meio de gasto tributário tem respaldo legal.

56. No entanto, o art. 27, inciso XI, do Decreto 11.097/2024 atribui à RFB a competência para *“estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratem da matéria”*. Assim, para melhor qualidade e legitimidade dessas estimativas, seria desejável a participação do órgão fazendário, ainda mais considerando que parte dos procedimentos de implementação da política pública (habilitação definitiva e controle da fruição do benefício fiscal) recairá sobre ele.
57. Ainda sobre esse aspecto, cabe reproduzir trecho da instrução da unidade especializada que relata a deficiência da atuação do órgão proponente do benefício fiscal (Ministério de Minas e Energia – MME) no que se refere à elaboração do demonstrativo de impacto:
- “118. (...) Pelas informações, entende-se que o órgão não elaborou nenhum documento técnico sobre o detalhamento dos cálculos que evidenciassem a consistência das estimativas dos valores da depreciação acelerada, além dos informados pela Petrobras (peça 54), e nem comprovou que os cálculos foram inseridos no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.*
- 119. Por sua vez, a CC/PR, por meio de documento elaborado pela AGU (peça 98), alegou, basicamente, que o cálculo da renúncia fiscal seguiu o padrão da RFB. No entanto, não se demonstrou que esse impacto foi considerado no âmbito da proposta legislativa em comento, como estabelecido no retromencionado dispositivo da LDO 2024.”* (destaquei).
58. Assim, cabe **dar ciência** aos órgãos envolvidos de que a ausência de memória de cálculo que evidencie as premissas e a consistência das estimativas do impacto fiscal dos benefícios tributários caracteriza descumprimento do § 1º do art. 132 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).
59. Com relação às exigências do art. 142 da LDO 2024 (definição de objetivos, indicadores e metas que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário), diferentemente da conclusão da unidade especializada, entendo que tais exigências não foram plenamente atendidas. Em resposta à oitiva, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) afirmou que o objetivo da MP 1.255/2024 é *“estimular investimentos na renovação e ampliação de frota de navios de cabotagem com vistas à ampliação da capacidade logística da atividade de transporte de petróleo e seus derivados, à redução da exposição a oscilações de preço e dos custos com afretamento de embarcações e ao desenvolvimento da indústria naval nacional”* (peça 63, p. 3). Com isso, vislumbra-se como resultados e impactos da medida *“o aumento dos investimentos, da produtividade e da competitividade desses segmentos industriais, com adensamento da cadeia produtiva nacional e repercussões positivas sobre os níveis de produção, geração de empregos e arrecadação”* (peça 63, p. 3).
60. Observa-se que os objetivos do benefício tributário estão definidos de forma abrangente, sem especificação de indicadores e metas que sejam úteis para o monitoramento e a avaliação da política pública. Assim, concluo que não houve observância plena do art. 142 da LDO 2024. Por essa razão, entendo pertinente **determinar** àquele ministério que estabeleça tais atributos para a política pública, considerando as competências que lhe foram declinadas pelos arts. 4º da Lei 14.871/2024 e 9º do Decreto 12.242/2024 de acompanhar, controlar e avaliar o benefício fiscal em tela.
61. Além disso, seria recomendável utilizar a metodologia do modelo lógico para uma definição clara, plausível e consistente dos objetivos da política. Conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República (p. 94), essa metodologia auxilia a demonstração da *“consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os recursos e os processos a serem despendidos e*

realizados podem ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e se vislumbra como impacto”.

62. Sobre o controle do limite estabelecido para os benefícios fiscais em análise (art. 2º-A, §§ 4º e 4º-A, da Lei 14.871/2024), que totalizam R\$ 2,4 bilhões, a RFB informou que tal controle se daria por meio dos procedimentos de habilitação, exigência prevista nas normas instituidoras dos benefícios tributários (§ 5º do art. 2º-A da Lei 14.877/2024 e inciso I do art. 7º do Decreto 12.242/2024).
63. Esse decreto especificou o público-alvo da política (pessoas jurídicas que podem ser beneficiadas) e as condições para usufruto do incentivo, estabelecendo a habilitação prévia pelo MME e pelo MDIC e a habilitação definitiva pela RFB, bem como os documentos necessários para essas habilitações. Uma das condições impostas pelo decreto é que o navio-tanque seja produzido no Brasil conforme índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O decreto disciplina, ainda, a mensuração e a fiscalização do cumprimento desse requisito pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), cujas informações deverão ser encaminhadas ao MDIC para subsidiar o exercício de suas atribuições de acompanhamento, controle e avaliação dos benefícios fiscais.
64. Diante desses elementos, a AudFiscal concluiu que não há dispositivo no decreto que especifique, de forma clara, os mecanismos de controle para que o limite máximo da renúncia fiscal seja observado. De fato, consultando a resposta da RFB sobre isso, identifiquei apenas a afirmação de que a habilitação prévia *“teria o condão de controlar, inclusive, o atingimento do limite global”* estabelecido na multicitada MP (peça 60, p. 8). O Decreto 12.242/2024, no entanto, autorizou a RFB a expedir normas complementares para o exercício de suas competências, bem como realizar fiscalizações nas pessoas jurídicas habilitadas para a fruição do benefício fiscal.
65. Sobre esse ponto, deixo de acompanhar a proposta da unidade especializada de expedição de ciência aos jurisdicionados por entender que, neste momento, a fragilidade nos mecanismos de controle não se encontra suficientemente demonstrada, ainda que possa ser objeto de futuro acompanhamento pelo Tribunal.

V. Análise sobre possível conflito de interesses na formulação do benefício tributário

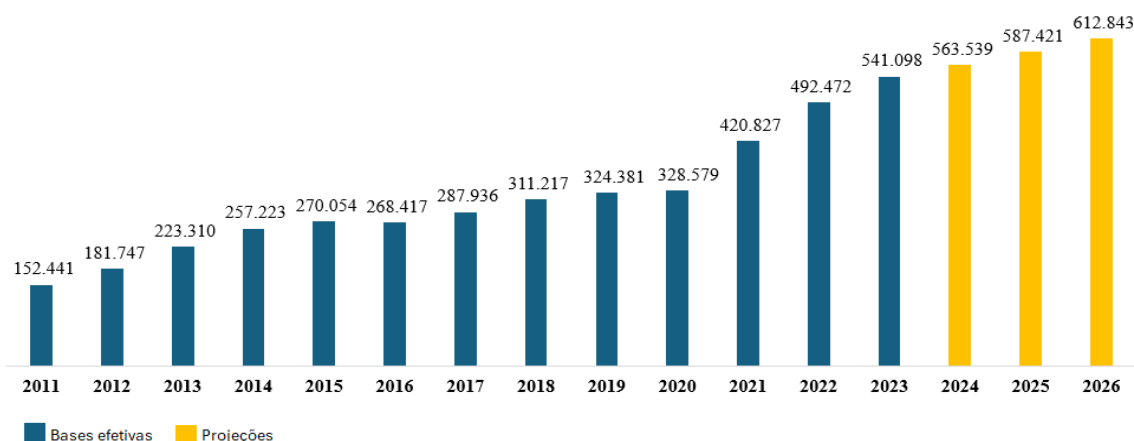
66. Por fim, foi objeto de análise eventual conflito de interesses em razão da participação da Petrobras no processo de formulação do benefício tributário da MP 1.255/2024, já que a empresa seria uma das possíveis beneficiárias.
67. Verificou-se, no entanto, que a Petrobras não participou do processo decisório do benefício tributário, mas apenas da etapa inicial de proposição junto ao MME, tendo fornecido a estimativa de renúncia de receita decorrente do benefício em questão, conforme já mencionado. Assim, afastou-se a hipótese de conflito de interesse, mas apontou-se como deficiência o fato de que outros atores do setor a ser incentivado não foram igualmente consultados. Por essa razão, a AudFiscal propôs a expedição de ciência aos órgãos competentes *“a respeito da necessidade de se realizar consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados setores que serão beneficiados”*.
68. Concorro com as conclusões da unidade especializada. Também vislumbro a fragilidade de se considerar apenas o volume de renúncias de receitas associado ao plano da estatal de aquisição de navios, desconsiderando outros possíveis interessados, embora não haja impedimento para que outras pessoas jurídicas pleiteiem a habilitação ao incentivo fiscal.

69. No entanto, entendo que o escopo destes autos não examinou com a profundidade necessária as consultas e outros procedimentos correlatos realizados previamente à elaboração da Medida Provisória. Assim, este caso, centrado nas regras previstas nas normas de finanças públicas, não comporta a expedição de ciência nos moldes sugeridos pela AudFiscal, razão pela qual deixo de acompanhar a referida proposta.

VI. Conclusão

70. Ao analisar os contornos do caso, não se pode esquecer que ele se insere no contexto maior dos benefícios tributários, com forte tendência de crescimento ao longo do tempo. O gráfico abaixo ilustra o problema:

Evolução dos gastos tributários



Fonte: elaboração própria com base em dados da Receita Federal do Brasil¹¹²

71. A projeção da RFB, portanto, é de que em 2026 o governo federal deixe de arrecadar R\$ 612 bilhões em razão dos benefícios tributários em vigor. Porém, além desse custo fiscal, há também o custo para a gestão tributária, que é ampliado sempre que um novo incentivo fiscal é criado, tornando o sistema tributário mais complexo tanto para os contribuintes quanto para o próprio fisco.
72. Outro dado relevante, extraído do Observatório de Benefícios Tributários do TCU¹¹³, é que o volume de gastos tributários em 2025 representa 24% da arrecadação federal e 2,2 vezes o orçamento público para a saúde.
73. Ao longo dos anos, o Tribunal tem destacado esse problema do crescimento das renúncias tributárias no bojo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, demonstrando os seus reflexos no equilíbrio das contas públicas por corroer a capacidade arrecadatória do Estado e a ausência de uma demonstração clara dos resultados alcançados por essas políticas que as justifique sob os critérios da eficiência e da efetividade.
74. Essa expansão continuada dos benefícios tributários tem sido objeto de discussões também no Parlamento, na mídia e no próprio discurso de autoridades do governo¹¹⁴.

¹¹² Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia>

¹¹³ Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/observatorio-beneficios-tributarios/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20do%20TCU%20adota,efetiva%20na%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20do%20governo>



75. De fato, dado o rombo fiscal dos últimos anos (déficits primários de R\$ 264,5 bilhões em 2023, de R\$ 45,4 bilhões em 2024 e de R\$ 74,9 bilhões¹¹⁵ para 2025), os mecanismos que acarretam perda de arrecadação ganham maior relevância no debate público. Assim, é salutar que haja um escrutínio cuidadoso desses mecanismos.
76. Nesse sentido, entendo que, embora os benefícios analisados nestes autos tenham baixa representatividade diante do volume total das renúncias tributárias federais, a discussão aqui promovida auxilia o debate, ao dar transparência sobre como tais mecanismos nascem, mesmo em um ambiente de severa restrição fiscal na União, e, em certa medida, dissociados dos objetivos da política fiscal definidos no arcabouço constitucional e legal de regência.
77. Diante disso, as medidas que proponho ao Plenário vão no sentido de maior coerência entre a criação de benefícios tributários e os objetivos da política fiscal.

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 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2517/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.989/2024-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Senador da República Ciro Nogueira
4. Unidades: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 representação acerca de possível irregularidade concernente no descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que permite que empresas que realizam navegação de cabotagem, com o transporte de petróleo e derivados, comprem navios-tanque novos construídos no Brasil e depreciem esse investimento de forma mais rápida, com a consequente redução no pagamento de impostos;

¹¹⁴ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-10/haddad-diz-que-cortar-beneficios-tributarios-e-combater-privilegios>; <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-prepara-corte-de-beneficios-para-atingir-meta-fiscal-diz-haddad/>; <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/motta-e-gleisi-negociam-corte-de-beneficios-fiscais-para-votar-ir-e-mp/>

¹¹⁵ Estimativa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, 103 da Resolução-TCU 259/2014, 4º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, considerá-la, parcialmente, procedente;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República de que:

9.2.1. a criação ou ampliação de benefícios de natureza tributária com efeitos fiscais postergados para exercícios financeiros futuros, sem adequada comprovação de sua compatibilidade com o objetivo da sustentabilidade intertemporal das contas públicas, caracteriza ofensa aos princípios da responsabilidade fiscal constantes do § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do § 2º do art. 1º da Lei Complementar 200/2023;

9.2.2. a ausência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas do impacto fiscal dos benefícios tributários caracteriza descumprimento do § 1º do art. 132 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO 2024);

9.2.3. a ausência de estimativa anualizada dos impactos orçamentário-financeiros decorrentes da concessão ou ampliação de benefícios tributários caracteriza inobservância ao *caput* do art. 14 da LRF;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços que, no prazo de noventa dias, estabeleça objetivos, indicadores e metas que permitam o acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários instituídos pelas Medidas Provisórias 1.255/2024 e 1.315/2025, em conformidade com o disposto no art. 142, inciso II e § 1º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024);

9.5. comunicar esta decisão ao representante, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 029.133/2013-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas)

Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais

Recorrente: Lázaro Luiz Gonzaga (130.106.546-34)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS (SENAC/MG). IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO RECORRENTE POR OCORRÊNCIAS VERIFICADAS EM PROCESSO DE DENÚNCIA QUE RESULTARAM NA APLICAÇÃO DE MULTA. INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO. NÃO APRESENTAÇÃO DE FATOS NOVOS. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes de forma, a última instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cuja proposta de encaminhamento contou com a concordância dos seus dirigentes (peças 127-129):

“Cuidam os autos da Prestação de Contas do Senac/MG referente ao exercício de 2012. Inicialmente, o Acórdão 2.922/2017-TCU-2ª Câmara decidiu pela regularidade das contas do recorrente, concedendo-lhe quitação plena (item 9.2, peça 48).

Posteriormente, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) apresentou recurso de revisão (peça 57) contra essa decisão. O recurso foi conhecido e, no mérito, parcialmente provido, resultando na reformulação do julgamento das contas do recorrente, que passaram a ser consideradas irregulares, conforme o Acórdão 2.093/2022-TCU-Plenário (peça 82).

A reabertura das contas e seu julgamento pela irregularidade decorreram das irregularidades apuradas no âmbito do TC 013.881/2014-0 (denúncia), que macularam as presentes contas. No referido processo, foi constatada a utilização de convênio celebrado com a Fecomércio/MG para contratação direta da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. sem passar pelo processo de licitação.

Diante dessa reformulação, o recorrente opôs embargos de declaração contra a decisão (peça 94). Esses embargos foram analisados e julgados pelo Acórdão 2.467/2022-TCU-Plenário, que decidiu por conhecê-los, mas rejeitá-los no mérito (peça 97).

Devidamente notificado, o Sr. Lázaro Luiz Gonzaga interpôs recurso de reconsideração (peça 104). Esta Unidade Técnica propôs o não conhecimento do apelo no exame preliminar de admissibilidade, por considerá-lo intempestivo e desprovido de fatos novos (peças 105 e 106).

Ao tempo em que o processo se encontrava no Gabinete da Procuradora-Geral do MPTCU, o Sr. Lázaro Luiz Gonzaga constituiu novo advogado (procuração à peça 109) e apresentou ‘Razões Recursais Adicionais’ (peças 110-113).

O MPTCU manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 105-106), no sentido de não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Lázaro Luiz Gonzaga, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 114).

No despacho de 5/5/2023 (peça 115) o Ministro-Relator decidiu por sobrestar a análise deste processo, com o objetivo de aguardar o trânsito em julgado (relativamente a Lázaro Luiz Gonzaga) da



deliberação que lhe aplicou multa no TC 013.881/2014-0, diante da possibilidade de repercussão neste processo, por versar sobre os mesmos fatos tidos como irregulares.

Às peças 122-124, a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável esclareceu que o pedido de reexame, motivador do sobrestamento, contra o Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário (TC 013.881/2014-0) foi desprovido, bem como os embargos foram rejeitados nos Acórdãos 259/2024 e 1.169/2024-TCU-Plenário. Assim, concluiu que os termos do Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, em relação ao Sr. Lázaro Luiz Gonzaga, mantiveram-se inalterados, em especial, a multa a ele aplicada, bem como que o processo sobrestante (TC 013.881/2014-0) transitou em julgado em 3/9/2024.

Ao final, a Unidade Técnica de origem propôs levantar o sobrestamento destes autos para a apreciação do recurso de peça 104 e dos expedientes de peças 109 a 113 e 121.

No expediente de peça 121, o Sr. Lázaro Luiz Gonzaga requer o conhecimento e o provimento do recurso de reconsideração de peça 104. Para tanto, alega que:

- o Acórdão 3.319/2024-TCU-1ª Câmara reconheceu a inexistência de irregularidade na execução do Convênio de Cooperação Técnica 436/2011, bem como julgou regulares as contas do Sr. Lázaro Luiz Gonzaga e deu-lhe quitação plena na tomada de contas especial que tratou dos mesmos fatos tidos como irregulares (TC 000.542/2018); e

- a intempestividade do recurso foi mínima e os elementos juntados às peças 100 a 113 podem ser considerados fatos novos, para que se conheça do apelo, em observância ao princípio do formalismo moderado e da busca pela verdade real.

No despacho de 20/3/2025 (peça 126), o Ministro-relator determinou o envio dos autos à AudRecursos para que: a) analise a manifestação à peça 121, avaliando se eventualmente repercute na sua instrução anterior (peça 105); e b) esclareça a qual exercício se referem os atos praticados por Lázaro Luiz Gonzaga que motivaram a imputação de multa no TC-013.881/2014-0.

Assim, passe-se à análise.

Em consulta ao TC 013.881/2014-0, verifica-se que o Sr. Lázaro Luiz Gonzaga foi chamado em audiência para apresentar razões de justificativas por diversas ocorrências (peça 245 daqueles autos):

a) a utilização dos convênios celebrados junto à Fecomércio/MG objetivando a contratação direta da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), sem passar pelo processo de licitação, ou seja, sem enfrentar outras competidoras que também poderiam oferecer serviços com qualidade e preços compatíveis com os de mercado

b) contratação da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), por intermédio do convênio de cooperação técnica celebrado, sem examinar se os preços praticados pela empresa eram condizentes com os preços praticados no mercado de consultoria e treinamento de recursos humanos;

c) direcionamento e favorecimento à sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), na celebração dos convênios, sem os quais a contratação da referida empresa somente seria possível mediante a realização prévia de certame licitatório com ampla divulgação e concorrência de seu objeto;

d) contratação direta das empresas Milta Rocha Consultoria Ltda. e Alcance Consultoria e Gestão de Carreira Ltda., por interposta instituição, mediante os convênios celebrados junto à Fecomércio/MG, haja vista que a contratação das empresas prescindiria dos convênios de cooperação, e, dito de outro modo, poderia ter se dado mediante a realização de licitação que previsse, no objeto contratado, a prestação dos serviços indicados no próprio convênio e contratos firmados com referida sociedade, bem assim, considerando que o objeto dos termos de cooperação não eram de execução direta pela Fecomércio/MG, que necessitaria contratar os serviços das referidas empresas de consultoria e assessoria, com subcontratação integral ou parcial dos serviços objeto do convênio de cooperação;

e) realização de sucessivos aditivos contratuais com alteração de duração e valor dos contratos celebrados, tornando-os assemelhados a contratos de duração continuada, sem avaliação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e sem avaliação acerca da viabilidade e pertinência de realização de procedimento licitatório para a execução dos serviços objeto da renovação contratual;

f) celebração dos convênios sem detalhamento, em projeto básico, das atividades que seriam desenvolvidas, com respectivos custos unitários e globais, especificações e detalhamentos necessários à aferição dos serviços executados e da compatibilidade dos preços unitários e globais com os preços de mercado.

As razões de justificativas do responsável foram examinadas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (TC 013.881/2014-0, peça 374, p. 7-10, itens 14-30), cuja conclusão transcreve-se abaixo:

'30. Com todas essas considerações, será proposta a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lázaro Luiz Gonzaga, com aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, assim como, dar ciência ao Sesc/MG e ao Senac/MG com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que: (i) a utilização de convênio para contratação direta de serviço, sem o devido processo licitatório e seus procedimentos pertinentes, afronta aos arts. 1º e 2º do Regulamento de Licitação e Contratos do Senac (Resolução 958/2012), arts. 1º e 2º do Regulamento de Licitação e Contratos do Sesc (Resolução 1.252/2012) e art. 37, caput e inc. XXI, da Constituição Federal de 1988; e (ii) não foram observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato ou de seu termo aditivo, conforme disposto no art. 11 do Decreto 6.170/2007, diante da ausência de regulamento próprio para a transferência de recursos mediante convênios.'
[destaque acrescido]

No voto condutor do Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, que aplicou a multa de R\$ 16.000,00 ao Sr. Lázaro Luiz Gonzaga, constam as seguintes considerações (TC 013.881/2014-0, peça 385, p. 3-5):

[...]

14. Também estou de acordo com as proposições relativas aos demais responsáveis, no sentido do não acolhimento de suas razões de justificativa, de modo a conduzir-lhes a aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992

15. **Resta evidenciado, a meu ver, que o Sesc-MG e o Senac-MG celebraram convênios com a Fecomércio sem apoio em projetos básico e/ou planos de trabalho definindo os serviços prestados, e sem prévia consulta dos preços praticados pelas empresas contratadas. Os convênios foram celebrados com o objetivo da contratação, pela interposta instituição conveniada, de empresas que em último caso, prestariam os serviços às próprias concedentes, sem passar pelo processo de licitação e, portanto, sem enfrentar outras competidoras que também poderiam oferecer serviços com qualidade e preços compatíveis com os de mercado.**

16. Há evidências bastantes nos autos de que foram utilizados para a contratação direta das empresas Milta Rocha Consultoria Ltda. e Alcance Consultoria e Gestão de Carreira Ltda. por interposta instituição, mediante os convênios celebrados entre a Fecomércio e o Sesc e o Senac, e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não conseguiram elidir as imputações, conforme análise constante da instrução transcrita no relatório precedente.

17. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lázaro, então Presidente do Conselho Regional, não se prestam à elisão da irregularidade, vez que aduz que a opção pela celebração de convênio de cooperação técnica entre a Fecomércio/MG, o Sesc/MG e o Senac/MG visava à padronização e à uniformização dos serviços inicialmente contratados pela Fecomércio/MG, de forma que não havia viabilidade de competição capaz de ensejar a abertura de processo licitatório, mas sim a contratação direta por inexigibilidade.

18. Ora, os serviços relacionados compreendem serviços comuns prestados por uma ampla gama de empresas de recursos humanos, prestadoras de consultoria e de outras atividades correlatas ao que

foi pretendido pelas entidades a título de **coaching** empresarial (e.g. ‘Treinamento para Excelência no Atendimento ao Cliente’; ‘escuta diagnóstica, dinâmica de grupo, mapeamento de perfil e treinamento’), mesmo no Estado de Minas Gerais, bem como havia possibilidade de estender o acesso a esses serviços por outras empresas sediadas em outras unidades da federação.

19. Ademais, não haveria impedimento à realização de licitação conjunta entre Sesc-MG e Senac-MG para a contratação de empresa nessa área, e, caso a Fecomércio também se interessasse nos mesmos serviços, a padronização poderia se dar com a contratação direta, por essa, da mesma empresa vencedora da licitação daquelas entidades, e não se procedendo em direção oposta. E, de outra forma, entendo que a padronização porventura pretendida também poderia ser alcançada de outro modo, pela especificação adequada dos serviços que seriam prestados, exigindo, para tanto, adequado planejamento e estipulação de detalhado projeto básico e executivo para os serviços que seriam prestados.

20. Todavia, com o procedimento realizado pela Fecomércio, o que se viu foi a fuga ao procedimento licitatório e a possibilidade de direcionar a contratação às empresas de interesse daquela entidade, que, segundo o objeto inicial da denúncia, corresponderia a empresas ligadas a pessoas do relacionamento do seu dirigente.

21. Em decorrência dessa escolha, não foram realizadas as pesquisas de preços necessárias à contratação, como haveria de ser caso se houvesse optado pela licitação e não pelo convênio.’ [destaque acrescido]

[...]

Verifica-se que o termo do Convênio de Cooperação Técnica Senac 436/2011 foi assinado pelo Sr. Lázaro Luiz Gonzaga, na qualidade de Presidente do Conselho Regional do Senac-MG, em 1º/8/2011, e o 2º e 3º Aditivos do Convênio de Cooperação Técnica Senac 436/2011 foram assinados em 27/2/2012 e 4/9/2012 (TC 013.881/2014-0, peça 48, p. 14-23 e 30-39).

Ocorre que o Sr. Lázaro Luiz Gonzaga não foi ouvido em audiência por ter sido signatário do 2º e do 3º Termos Aditivos do Convênio Senac 436/2011, conforme consta da instrução da Unidade Técnica (TC 013.881/2014-0, peça 374, p. 10, item 29).

Desse modo, entende-se que os atos praticados pelo responsável, que motivaram a imputação de multa no Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário (TC-013.881/2014-0) se referem exclusivamente ao exercício de 2011.

O responsável alega à peça 110, p. 4-5 que os eventos tratados na denúncia (TC 013.881/2014-0) não diziam respeito à gestão de 2012 e tal informação pode ser recebida como fato novo, nos moldes do artigo 285, **caput** e § 2º, do RI/TCU.

Em virtude do exposto, propõe-se:

- **retificar o exame de admissibilidade de peça 105;**

- **conhecer do recurso de reconsideração interposto por Lázaro Luiz Gonzaga às peças 104, 110, 111, 112, 113 e 121, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, **caput** e § 2º, do RI/TCU;**

- **encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do Ministro Jorge Oliveira” (destaques contidos na instrução).**

2. O MPTCU discordou da proposta da unidade especializada, conforme o parecer reproduzido, a seguir, igualmente com ajustes de forma (peça 130):

“Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga (peça 104), ex-Presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG), contra o Acórdão 2.093/2022 - Plenário (peça 82), por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas.



2. Originalmente, o processo trata de Prestação de Contas, referente ao exercício de 2012, em que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.922/2017-TCU-2.^a Câmara (peça 48), Relator Ministro Marcos Bemquerer, havia, inicialmente, julgado regulares as contas do recorrente, dando-lhe quitação plena.
3. Em razão de irregularidades descritas em denúncia apresentada ao Tribunal e discutidas no âmbito do TC 013.881/2014-0, este Ministério Público de Contas, na pessoa do ilustre Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, interpôs Recurso de Revisão ao julgado (peça 57). O Tribunal, por meio do Acórdão 2.093/2022 (peça 82), mantido pelo Acórdão 2.467/2022 (peça 97), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, acatou o pedido do Parquet especializado e alterou a deliberação recorrida, de modo a julgar irregulares as contas do responsável.
4. Insatisfeito, o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga interpôs o presente Recurso de Reconsideração (peça 104), requerendo o conhecimento e provimento do pedido, para reformar o acórdão recorrido e julgar regulares suas contas.
5. Em primeiro exame de admissibilidade ao pedido (peças 105-106), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs não conhecer do recurso, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, **caput** e § 2.º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU).
6. Quando o processo já se encontrava neste Gabinete, o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga constituiu novo advogado (procuração à peça 109) e apresentou petição intitulada 'Razões Recursais Adicionais' (peças 110-113), sustentando, por distintos argumentos, a inconsistência da deliberação recorrida.
7. Após análise detalhada do exame de admissibilidade empreendido pela Unidade Técnica e da nova documentação apresentada pela parte, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela AudRecursos, no sentido de não conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga (peças 114).
8. Em despacho prolatado em 5/5/2023 (peça 115), o eminente Ministro Relator concordou com a possível preclusão consumativa da nova peça recursal apresentada, mas deliberou por sobrestar a análise do recurso, a fim de aguardar o trânsito em julgado da decisão que aplicou multa ao Senhor Lázaro Luiz Gonzaga no âmbito do TC 013.881/2014-0, considerando a possibilidade de repercussão no processo em análise, uma vez que ambos tratam dos mesmos fatos considerados irregulares.
9. Em posterior petição juntada aos autos (peça 121), o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga trouxe novos argumentos, com vistas a obter o conhecimento do recurso inicialmente interposto. A AudRecursos resumiu o documento, nos seguintes termos (peça 127, p. 2):
 - o Acórdão 3.319/2024-TCU-1.^a Câmara reconheceu a inexistência de irregularidade na execução do Convênio de Cooperação Técnica 436/2011, bem como julgou regulares as contas do Sr. Lázaro Luiz Gonzaga e deu-lhe quitação plena na tomada de contas especial que tratou dos mesmos fatos tidos como irregulares (TC 000.542/2018-0); e
 - a intempestividade do recurso de reconsideração foi mínima e os elementos juntados às peças 100 a 113 podem ser considerados fatos novos, para que se conheça do apelo, em observância ao princípio do formalismo moderado e da busca pela verdade real.
10. No âmbito do TC 013.881/2014-0, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 259/2024, mantido pelo Acórdão 1.169/2024, ambos do Plenário e da relatoria do Ministro Antonio Anastasia, negou o Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga em face do Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, que teria fundamentado o sobrestamento do presente feito. A deliberação transitou em julgado em 3/9/2024, conforme informações trazidas aos autos pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que propôs a retomada da análise da admissibilidade do recurso (peças 122-124).
11. O eminente Ministro Jorge Oliveira, em despacho datado de 20/3/2025 (peça 126), determinou novo retorno dos autos à Unidade Técnica, para que ela analisasse a recente documentação trazida pela parte e os impactos no exame de admissibilidade anteriormente prolatado, bem como esclarecesse a qual



exercício se referem os atos praticados pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga que motivaram a imputação de multa no âmbito do TC 013.881/2014-0.

12. *Após análise do TC 013.881/2014-0, a AudRecursos concluiu que os atos que ensejaram a aplicação de multa ao responsável, conforme o Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, referem-se exclusivamente ao exercício de 2011, em consonância com o alegado pelo interessado à peça 110, pp. 4-5. Para a Unidade Técnica, essa informação poderia ser considerada fato novo, nos termos do art. 285, caput e § 2.º, do RI/TCU.*

13. *Em razão disso, propôs retificar o exame de admissibilidade anterior e conhecer do recurso interposto pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, encaminhando-se os autos, na sequência, a este Ministério Público de Contas (peças 127-129).*

14. *Embora legítima a possibilidade de conhecimento do recurso intempestivo apresentado pela parte por um advogado e a nova documentação apresentada por outro, sobretudo diante da absoluta soberania do Colegiado em relação à matéria, esta representante do Ministério Público de Contas não identificou alteração substancial no cenário processual em relação à análise anteriormente realizada.*

15. *Em resposta a questionamento específico formulado pelo eminente Relator, manifestamos, com o devido respeito, divergência quanto à conclusão da Unidade Técnica no sentido de que as irregularidades tratadas no TC 013.881/2014-0 se restringiriam ao exercício de 2011. Não se reconhece, portanto, a existência de fato novo que justifique o conhecimento do recurso intempestivo.*

16. *Com base nos documentos acessíveis tanto no TC 013.881/2014-0 quanto nas presentes contas ordinárias, foi possível delimitar com precisão os elementos que fundamentaram a responsabilização do Senhor Lázaro Luiz Gonzaga no Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, bem como sua repercussão na análise das contas relativas ao exercício de 2012.*

17. *O Senhor Lázaro Luiz Gonzaga foi ouvido no referido processo em razão de seguintes fatos descritos em parte no relatório do acórdão recorrido (peça 84, p. 4) e também mencionados no recurso apresentado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 57, p. 4), após consulta direta ao ofício de diligência constante da peça 245 do TC 013.881/2014-0, ainda que este **Parquet** especializado tenha se limitado a tratar apenas da empresa Milta Rocha Consultoria Ltda.:*

*a) a utilização dos convênios celebrados junto à Fecomércio/MG **objetivando a contratação direta da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17)**, sem passar pelo processo de licitação, ou seja, sem enfrentar outras competidoras que também poderiam oferecer serviços com qualidade e preços compatíveis com os de mercado*

*b) **contratação da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), por intermédio do convênio de cooperação técnica celebrado**, sem examinar se os preços praticados pela empresa eram condizentes com os preços praticados no mercado de consultoria e treinamento de recursos humanos;*

*c) **direcionamento e favorecimento à sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), na celebração dos convênios**, sem os quais a contratação da referida empresa somente seria possível mediante a realização prévia de certame licitatório com ampla divulgação e concorrência de seu objeto;*

*d) **contratação direta das empresas Milta Rocha Consultoria Ltda. e Alcance Consultoria e Gestão de Carreira Ltda., por interposta instituição, mediante os convênios celebrados junto à Fecomércio/MG, haja vista que a contratação das empresas prescindiria dos convênios de cooperação**, e, dito de outro modo, poderia ter se dado mediante a realização de licitação que prevísse, no objeto contratado, a prestação dos serviços indicados no próprio convênio e contratos firmados com referida sociedade, bem assim, considerando que o objeto dos termos de cooperação não eram de execução direta pela Fecomércio/MG, que necessitaria contratar os serviços das referidas empresas de consultoria e assessoria, com subcontratação integral ou parcial dos serviços objeto do convênio de cooperação;*



e) realização de sucessivos aditivos contratuais com alteração de duração e valor dos contratos celebrados, tornando-os assemelhados a contratos de duração continuada, sem avaliação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e sem avaliação acerca da viabilidade e pertinência de realização de procedimento licitatório para a execução dos serviços objeto da renovação contratual;

f) celebração dos convênios sem detalhamento, em projeto básico, das atividades que seriam desenvolvidas, com respectivos custos unitários e globais, especificações e detalhamentos necessários à aferição dos serviços executados e da compatibilidade dos preços unitários e globais com os preços de mercado. (Grifos acrescidos)

18. Conforme destacado no recurso deste Ministério Público especializado e amplamente discutido no âmbito do TC 013.881/2014-0, a celebração do Convênio Senac 436/2011 e seus aditivos representou apenas uma parte das irregularidades que fundamentaram a responsabilização dos envolvidos. O instrumento foi utilizado como meio para burlar o devido processo licitatório na contratação da empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., tanto em 2011 quanto nos exercícios subsequentes.

19. Assim, as irregularidades que motivaram a condenação do recorrente incluíram a contratação direta da referida empresa, com sucessivos aditivos, sem a devida análise de compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, configurando direcionamento e favorecimento indevidos.

20. O ilustre representante deste **Parquet** especializado, inclusive, teve o cuidado de não fazer referência no recurso aos fatos envolvendo a empresa Alcance Consultoria e Gestão de Carreira Ltda., por não estarem relacionados ao exercício de 2012, conforme se nota nos documentos contidos no TC 013.881/2014-0 – peças 48-49).

21. Constatou-se que o Convênio 436/2011 e respectivos aditivos celebrados entre a Fecomércio/MG e o Senac/MG, ambos presididos pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, que assinou alguns dos documentos simultaneamente como representante do concedente e do conveniente, não continha qualquer atividade de cooperação técnica. Os instrumentos cabiam apenas como sustentáculo financeiro da contratação direta indevida da empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., que se seguiu no exercício de 2012, fato comprovado por este MPTCU, por meio de relatório mensal do Sesc/MG de julho de 2012 (peça 57, p. 3).

22. Ou seja, o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga se utilizou de suposto convênio de cooperação técnica, do qual foi signatário do instrumento original e dos aditivos (TC 013.881/2014-0-peça 48, pp. 14-42), apenas para extrair recursos do Senac/MG e direcioná-los para contratação direta efetuada por meio da Fecomércio/MG, para prestação de serviços ao Serviço Social Autônomo.

23. O primeiro contrato celebrado entre a Milta Rocha Consultoria Ltda. e a Fecomércio/MG data de 1/8/2011 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 28-30). Esse ajuste teve uma rerratificação ainda em 2011 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, p. 31).

24. Já em 2012, ano a que se referem as presentes contas ordinárias, a Fecomércio/MG firmou novamente contrato de prestação de serviços de treinamento com a Milta Rocha Consultoria Ltda. (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 32-35). O ajuste de 2011 também teve sucessivos aditivos firmados em 2012 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 36-44). Todos esses documentos foram assinados pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga.

25. Os ajustes com essa empresa direcionaram serviços ao Senac/MG e tiveram como lastro parcial recursos oriundos do convênio celebrado entre a Fecomércio/MG e o Serviço Social Autônomo, como descreveu a própria entidade em resposta ao Tribunal (TC 013.881/2014-0 – peça 48, pp. 8-10, item 3.1).

26. Essas irregularidades culminaram em multa ao Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, aplicada por meio do Acórdão 3.167/2020-TCU-Plenário, com fundamento no voto condutor do eminente Ministro Augusto Sherman, com trecho relevante transcrito pela Unidade Técnica (peça 127, p. 3)

[trechos excluídos – itens 16 a 18 do voto – por constar da instrução acima]

27. Assim, os eventos ocorridos também em 2012 fundamentaram a deliberação recorrida e foram objeto de oitiva regular da parte, como se constatou acima. Dessa forma, é forçoso reconhecer que não há qualquer informação ou documento novo apto a embasar o Recurso de Reconsideração intempestivo



apresentado pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, sem que esta representante do Ministério Público de Contas tenha identificado modificação em relação à conjuntura anteriormente enfrentada. Ao contrário, atualmente, a deliberação prolatada no âmbito do TC 013.881/2014-0 não mais pode sofrer alteração, encontrando-se a penalidade pecuniária aplicada ao Senhor Lázaro Luiz Gonzaga naqueles autos transitada em julgado.

28. Conforme já exposto no parecer anterior deste Ministério Público de Contas, o recurso intempestivo apresentado originalmente pelo responsável limita-se à discussão sobre a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e à inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 ao Senac/MG, sem qualquer documento que o instrua (peça 104). Tais alegações, portanto, não configuram fato novo, conforme corretamente concluído pela Unidade Técnica em sua análise inicial da matéria.

29. Do mesmo modo, a nova petição apresentada pelo responsável em 3/4/2023 (peças 110-113), por intermédio de inédita representação processual, portanto, novo recurso, traz notas fiscais no intuito de comprovar que os preços exercidos pela empresa Milta Rocha Consultoria Ltda. estariam condizentes com os praticados no mercado (peça 113) e que a contratada teria os requisitos necessários para a contratação direta pelo Serviço Social Autônomo (peças 110-111). Pode-se observar que o documento corrobora as conclusões apresentadas nesta assentada e no parecer anterior, acerca das irregularidades que deram ensejo à reabertura das contas ordinárias.

30. Adicionalmente, nos moldes da jurisprudência majoritária da Corte de Contas federal, o fato novo capaz de ampliar o prazo para interposição de recurso deve ser aferido em relação ao processo contra o qual se pretende impugnar e não em relação a processo conexo (Acórdão 4.831/2010-TCU-2.ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz). Por oportuno, a discussão empreendida no âmbito do TC 013.881/2014-0 não mais está sujeita a alteração, após sucessivas deliberações do Tribunal.

31. Mesmo a discussão trazida pelo responsável em nova petição interposta em 2024 (peça 121), mais de dois anos depois do primeiro pedido, trazendo debate em relação ao TC 000.542/2018-0, no qual se apuravam débitos relacionados ao contrato celebrado com a empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., por óbvio, não podem ser considerados fatos novos aptos a justificar o recebimento de Recurso de Reconsideração intempestivo inicialmente apresentado à Corte em 2022. A reabertura das contas ordinárias não teve relação com possíveis débitos vinculados à contratação da empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., mas sim com a grave burla aos procedimentos licitatórios.

32. A deliberação prolatada no âmbito do TC 000.542/2018-0 em 2024 e outros documentos que possam ser considerados novos com eficácia sobre a prova produzida poderão fundamentar eventual Recurso de Revisão da parte, com fulcro no art. 35 da Lei 8.443/1992, não cabendo ao Tribunal substituí-lo a vontade neste momento processual, haja vista o legítimo interesse do responsável de ver discutido o recebimento do presente Recurso de Reconsideração até deliberação final.

33. Em relação aos demais pontos discutidos em todos os documentos apresentados, o entendimento do Tribunal também é pacífico, no sentido de que argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados fatos novos para fim de conhecimento de Recurso de Reconsideração com amparo no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 2.860/2018-TCU-2.ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 6.308/2020-TCU-1.ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler).

34. Assim como se colocou no parecer anterior, portanto, não há fatos novos que justifiquem o acolhimento de recurso intempestivo acompanhado de documentos revestidos de preclusão consumativa ou mesmo há argumentos com impacto sobre as irregularidades que ensejaram o julgamento das contas ordinárias do responsável, questão de fundo discutida nos presentes autos.

35. Posto isso, esta representante do Ministério Público de Contas mantém o entendimento manifestado em seu parecer anterior (peça 114), propondo não conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, por sua intempestividade e ausência de fatos novos, nos termos do art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, **caput** e § 2.º, do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Lázaro Luiz Gonzaga (peça 104), ex-presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG), em 23/11/2022, contra o Acórdão 2.093/2022-Plenário (peça 82), mantido pelo Acórdão 2.467/2022-Plenário (peça 97), ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. Na origem, este processo trata da prestação de contas, referente ao exercício financeiro de 2012, do Senac/MG, em que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.922/2017-2ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), entre outras providências, julgou regulares as contas do recorrente, dando-lhe quitação plena (peça 48).
3. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) apresentou recurso de revisão contra o julgado, em virtude de irregularidades apuradas na denúncia objeto do TC 013.881/2014-0 (peça 57). Assim, o Tribunal, por meio do acórdão ora recorrido, deu provimento ao apelo de modo a julgar irregulares as contas do recorrente.
4. O recorrente juntou, em 3/4/2023, nova manifestação e documentos (peças 110-113). Ao examinar essa documentação, determinei, mediante o despacho à peça 115, o sobrestamento da apreciação do recurso a fim de aguardar o deslinde do TC 013.881/2014-0, no qual foi proferido, inicialmente, o Acórdão 3.167/2020-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que embasou o recurso de revisão.
5. Ante o trânsito em julgado do Acórdão 3.167/2020-Plenário, após a negativa de provimento aos recursos interpostos (Acórdãos 259/2024 e 1.169/2024-Plenário, relator: Ministro Antonio Anastasia), Lázaro Luiz Gonzaga apresentou, em 1º/8/2024, outra manifestação (peça 121), reiterando argumentos contidos no recurso à peça 104 e na petição à peça 110 e, ainda, defendendo a necessidade de se considerar, na apreciação de seu apelo, o Acórdão 3.319/2024-1ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), adotado na tomada de contas especial (TCE) objeto do TC 000.542/2018-0.
6. Entre os argumentos, um deles suscita, em tese, equívoco no julgamento constante do acórdão recorrido, pois o responsável alegou que as irregularidades levadas a efeito na deliberação se referiam a atos praticados em 2011, relacionados ao Convênio de Cooperação Técnica 436/2011 (firmado com a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo no Estado de Minas Gerais –Fecomércio/MG e que resultou em contratações da Milta Rocha Consultoria Ltda.), ao passo que este processo trata de prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2012.
7. Assim, no despacho à peça 126, em homenagem ao princípio do formalismo moderado que norteia o processo de controle externo, determinei o envio dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para que:
 - a) analisasse se a manifestação à peça 121 eventualmente repercutiria na sua instrução anterior, pelo não conhecimento do recurso de reconsideração, por ser intempestivo e desprovido de fatos novos (peça 105); e
 - b) esclarecesse a qual exercício se referem os atos praticados por Lázaro Luiz Gonzaga que motivaram a imputação de multa no TC-013.881/2014-0.
8. Nesta oportunidade, a AudRecursos reconsiderou a manifestação anterior e sugeriu o conhecimento do recurso, por entender que atos ensejadores da aplicação de multa ao responsável no Acórdão 3.167/2020-Plenário se refeririam, exclusivamente, ao exercício de 2011 (peças 127-129).
9. O MPTCU, entretanto, ratificou seu pronunciamento anterior, pelo não conhecimento do recurso (peça 130), conforme manifestação inicial da unidade especializada, ao defender que



há, entre os atos irregulares, alguns praticados no exercício de 2012 e que, em consequência, não existiria fato novo a justificar o conhecimento do recurso de reconsideração intempestivo.

10. Feito esse histórico do processo, passo ao exame de admissibilidade do recurso.

II

11. Quanto ao apelo original, de fato, o advogado do recorrente foi cientificado do acórdão condenatório em 10/10/2022, apresentou embargos de declaração em 14/10/2022 (peças 93-94) e, notificado da decisão que apreciou os embargos em 9/11/2022 (peça 101), protocolou o recurso de reconsideração em 23/11/2022 (peça 104), dois dias fora do prazo legal de 15 dias, considerando o efeito suspensivo dos embargos para a interposição dos demais recursos (art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992).
12. Em tal recurso, o responsável limitou-se a rediscutir a eventual prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 ao Senac/MG, sem qualquer documento que o instruisse.
13. Consoante farta jurisprudência do TCU, a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do Tribunal com base em discordância com as conclusões desta Corte não se constitui fato ensejador do conhecimento do recurso intempestivo, sob pena de se tornar “letra morta” o disposto no art. 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285, *caput* e § 2º, do Regimento Interno do TCU.

III

14. Já a petição e os documentos às peças 110-113, apresentados por intermédio de novos advogados constituídos (peça 109), versam, em essência, sobre novo recurso, acompanhado de notas fiscais destinadas a comprovar que os preços cobrados pela empresa Milta Rocha Consultoria Ltda. estariam condizentes com os vigentes no mercado e que a contratada teria os requisitos necessários para a contratação direta.
15. Na manifestação, há inovação nos argumentos ao afirmar que os fatos tratados na denúncia que fundamentou o recurso de revisão: i) não diriam respeito à gestão de 2012; ii) não teriam sido objeto do contraditório nestas contas; e iii) possuiriam baixa materialidade no contexto da gestão anual. A alegação de que haveria processo autônomo (TC 000.542/2018-0) destinado a apurar eventuais prejuízos em contratações também constitui novidade.
16. Nesse contexto, as alegações e documentos não configuram fato novo, como, corretamente, concluído pelo MPTCU no parecer à peça 114, cujo exame transcrevo a seguir, incorporando-o às minhas razões de decidir:

“8. Primeiramente, compartilha-se das conclusões da unidade técnica quanto à não incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, ainda que se considere o termo **a quo** da contagem do prazo prescricional intercorrente a instrução da unidade técnica, datada de 22/9/2016 (peça 41), conforme entendimento firmado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

9. Em segundo lugar, a unidade técnica especializada avaliou adequadamente o cumprimento dos requisitos do recurso de reconsideração, tendo indicado, de forma precisa, a intempestividade da peça recursal e a ausência de fatos novos na petição apresentada pela parte.

10. Nessa linha, o recurso apresentado originalmente discute apenas a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 ao Senac, estando desacompanhado de qualquer documento (peça 104). Logo, esses elementos não constituem fatos novos, conforme concluiu a unidade técnica.



11. *De outro lado, ao analisar detidamente a nova petição apresentada pelo responsável (peças 110-113), por intermédio de inédita representação processual, é forçoso reconhecer que não se trata de razões complementares ao pedido anterior, mas sim novo recurso de reconsideração, elaborado após a negativa de admissibilidade da unidade técnica.*
12. *Nos moldes da majoritária jurisprudência do Tribunal, não está autorizada a juntada de novos elementos após a interposição do recurso, diante da preclusão consumativa (Acórdãos 2.928/2016-TCU-Plenário, Relator José Múcio Monteiro; e 7.364/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).*
13. *Esse entendimento está relacionado ao princípio da singularidade recursal, segundo o qual não é possível a interposição sucessiva de recursos da mesma espécie ou mesmo espécies distintas, conjuntura a ser observada, sobretudo, quando do posicionamento pelo não conhecimento do pedido.*
14. *De todo modo, diante de eventos excepcionais, em que o Tribunal deliberou por acolher razões complementares aos recursos, optou-se aqui por analisar cuidadosamente a documentação apresentada pelo recorrente.*
15. *Antes, cabe ressaltar que a irregularidade nas contas ordinárias do responsável decorreu dos reflexos de apenação em processo de denúncia (TC 013.881/2014-0), sendo que o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga foi ouvido, naqueles autos, em razão dos seguintes fatos, transcritos no relatório do acórdão recorrido (peça 84, p. 4):*
(...)
17. *O recorrente, em peça com intempestividade incontroversa, apresenta elementos de defesa que em tese teriam o condão apenas de modificar o mérito do acórdão que o condenou no processo conexo. Para tanto, junta notas fiscais no intuito de comprovar que os preços praticados pela empresa Milta Rocha Consultoria Ltda. estariam condizentes com os praticados no mercado (peça 113) e que a contratada teria os requisitos necessários para a contratação direta pelo Serviço Social Autônomo (peças 110-111).*
18. *Também nos moldes da jurisprudência majoritária da Cortes de Contas federal, o fato novo capaz de ampliar o prazo para interposição de recurso deve ser aferido em relação ao processo contra o qual se pretende impugnar e não em relação a processo conexo (Acórdão 4.831/2010-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).*
19. *Na espécie, não há fatos novos ou mesmo argumentos com eficácia sobre o impacto das irregularidades no julgamento das contas ordinárias do responsável, questão de fundo discutida nos presentes autos.*
20. *Dessa forma, ainda que se debruce com parcimônia sobre a documentação apresentada pelo recorrente, é dificultoso acolher petição com claras nuances de novo pedido recursal, posterior à interposição intempestiva de peça de mesma natureza e desacompanhada de fatos novos claramente identificáveis.*
21. *Também não se vislumbra qualquer nulidade na deliberação recorrida. Não há que se falar em afronta ao contraditório e à ampla defesa do responsável, haja vista que o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga foi devidamente ouvido tanto na denúncia (TC 013.881/2014-0), quanto nos autos em análise, em contrarrazões recursais (peça 73).*
22. *Em relação aos demais pontos discutidos em ambas as peças recursais apresentadas, o entendimento do Tribunal também é pacífico, no sentido de que argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados fatos novos para fim de conhecimento de recurso de reconsideração com amparo no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 2.860/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 6.308/2020-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler)” (destaques acrescidos).*

IV

17. Por fim, no expediente à peça 121, o recorrente alegou, em suma, que:

a) o Acórdão 3.319/2024-1ª Câmara, proferido no TC 000.542/2018-0, teria reconhecido a inexistência de irregularidade na execução do Convênio de Cooperação Técnica 436/2011 e julgado regulares as suas contas, com quitação plena, e deveria repercutir no desfecho deste processo;



b) a intempestividade do recurso seria mínima e os elementos juntados às peças 110-113 poderiam ser tidos como fatos novos, permitindo o conhecimento do apelo, em observância ao princípio do formalismo moderado e da busca pela verdade real; e

c) a regularidade da gestão do recorrente seguiria repercutindo em outros processos de mesma natureza (TCE), como, por exemplo, o TC 002.621/2020-7, no qual foi proferido o Acórdão 1.154/2024-Plenário (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), excluindo-o da relação processual.

18. Efetivamente, o MPTCU mostrou que, no TC 013.881/2014-0, o recorrente foi chamado para apresentar razões de justificativas por diversas ocorrências na utilização dos convênios celebrados com a Fecomércio/MG para efetuar contratações diretas de empresas, como a sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda., e as seguintes se referem ao exercício de 2012:

“a) utilização dos convênios celebrados junto à Fecomércio/MG objetivando a contratação direta da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), sem passar pelo processo de licitação, ou seja, sem enfrentar outras competidoras que também poderiam oferecer serviços com qualidade e preços compatíveis com os de mercado;

b) contratação da sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), por intermédio do convênio de cooperação técnica celebrado, sem examinar se os preços praticados pela empresa eram condizentes com os preços praticados no mercado de consultoria e treinamento de recursos humanos;

c) direcionamento e favorecimento à sociedade empresária Milta Rocha Consultoria Ltda. (CNPJ 05.488.568/0001-17), na celebração dos convênios, sem os quais a contratação da referida empresa somente seria possível mediante a realização prévia de certame licitatório com ampla divulgação e concorrência de seu objeto;

d) contratação direta das empresas Milta Rocha Consultoria Ltda. e Alcance Consultoria e Gestão de Carreira Ltda., por interposta instituição, mediante os convênios celebrados junto à Fecomércio/MG, haja vista que a contratação das empresas prescindiria dos convênios de cooperação, e, dito de outro modo, poderia ter se dado mediante a realização de licitação que previsse, no objeto contratado, a prestação dos serviços indicados no próprio convênio e contratos firmados com referida sociedade, bem assim, considerando que o objeto dos termos de cooperação não eram de execução direta pela Fecomércio/MG, que necessitaria contratar os serviços das referidas empresas de consultoria e assessoria, com subcontratação integral ou parcial dos serviços objeto do convênio de cooperação;

e) realização de sucessivos aditivos contratuais com alteração de duração e valor dos contratos celebrados, tornando-os assemelhados a contratos de duração continuada, sem avaliação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e sem avaliação acerca da viabilidade e pertinência de realização de procedimento licitatório para a execução dos serviços objeto da renovação contratual;”

19. No caso, o termo do Convênio de Cooperação Técnica 436/2011 foi assinado pelo recorrente em 1º/8/2011, porém, no exercício de 2012, além de terem sido firmados o 2º e o 3º aditivos àquele ajuste em 27/2 e 4/9/2012, respectivamente, houve a celebração de um contrato com a Milta Rocha Consultoria Ltda., em 10/1/2012, e dos 3º e 4º aditivos ao contrato anterior, assinados em 27/2 e 2/7/2012, respectivamente, e aditivo de rerratificação, em 29/8/2012, todos subscritos por Lázaro Luiz Gonzaga, como presidente do Senac/MG e/ou como presidente da Fecomércio/MG (peças 48, pp. 14-23 e 30-39; 49, pp. 32-44; 245 e 386 do TC 013.881/2014-0).



20. Desse modo, concordo com o MPTCU que a irregularidade das contas do recorrente derivou da celebração de instrumentos em 2012, nos exatos termos de sua manifestação, novamente reproduzidos para maior clareza (peça 130):

“21. Constatou-se que o Convênio 436/2011 e respectivos aditivos celebrados entre a Fecomércio/MG e o Senac/MG, ambos presididos pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga, que assinou alguns dos documentos simultaneamente como representante do concedente e do conveniente, **não continha qualquer atividade de cooperação técnica**. Os instrumentos cabiam apenas como **sustentáculo financeiro da contratação direta indevida da empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., que se seguiu no exercício de 2012, fato comprovado por este MPTCU, por meio de relatório mensal do Sesc/MG de julho de 2012 (peça 57, p. 3).**

22. Ou seja, o Senhor Lázaro Luiz Gonzaga se utilizou de suposto convênio de cooperação técnica, do qual foi signatário do instrumento original e dos aditivos (TC 013.881/2014-0-peça 48, pp. 14-42), apenas para extrair recursos do Senac/MG e direcioná-los para contratação direta efetuada por meio da Fecomércio/MG, para prestação de serviços ao Serviço Social Autônomo.

23. O primeiro contrato celebrado entre a Milta Rocha Consultoria Ltda. e a Fecomércio/MG data de 1/8/2011 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 28-30). Esse ajuste teve uma rerratificação ainda em 2011 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, p. 31).

24. Já em 2012, ano a que se referem as presentes contas ordinárias, a Fecomércio/MG firmou novamente contrato de prestação de serviços de treinamento com a Milta Rocha Consultoria Ltda. (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 32-35). O ajuste de 2011 também teve sucessivos aditivos firmados em 2012 (TC 013.881/2014-0 – peça 49, pp. 36-44). Todos esses documentos foram assinados pelo Senhor Lázaro Luiz Gonzaga.

25. Os ajustes com essa empresa direcionaram serviços ao Senac/MG e tiveram como lastro parcial recursos oriundos do convênio celebrado entre a Fecomércio/MG e o Serviço Social Autônomo, como descreveu a própria entidade em resposta ao Tribunal (TC 013.881/2014-0 – peça 48, pp. 8-10, item 3.1).”

21. Por fim, também estou de acordo com entendimento do *Parquet* de que o debate em relação ao TC 000.542/2018-0, no qual se apuravam débitos relacionados à ausência de provas da prestação de serviços contratados com a empresa Milta Rocha Consultoria Ltda., não pode ser considerado fato novo apto a justificar o recebimento de recurso de reconsideração intempestivo, pois a reabertura das contas ordinárias não teve relação com possíveis débitos vinculados à contratação daquela empresa, mas sim, principalmente, com a burla aos procedimentos licitatórios.

22. E, de qualquer forma, tem razão o MPTCU ao pontuar que documentos que, eventualmente, possam ser considerados novos com eficácia sobre a prova produzida poderão, se for o caso, fundamentar recurso de revisão da parte.

23. Certamente, não cabe a este Tribunal aplicar o princípio da fungibilidade recursal e substituir a vontade do responsável de, neste momento processual, ter seu apelo conhecido como recurso de reconsideração, sob pena de se suprimir o direito a interpor recurso de revisão, pela preclusão consumativa.

24. Concluo, portanto, pelo não conhecimento do recurso de reconsideração, haja vista, principalmente: i) a intempestividade da sua apresentação; ii) a ausência de fatos novos que possibilitem relevar essa intempestividade; e iii) a impossibilidade de novas manifestações inovarem em argumentos recursais, ante o caráter singular do apelo.

Ante o exposto, ao acolher o parecer do MPTCU, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2518/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.133/2013-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas)
3. Recorrente: Lázaro Luiz Gonzaga (130.106.546-34)
4. Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596) e outros, representando Lázaro Luiz Gonzaga; Beatriz Primay (OAB/RJ 121.635) e outros, representando José Carlos Cirilo da Silva; Rogério Evangelista Santana (OAB/MG 101.532) e outros, representando o Senac/MG

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de reconsideração interposto por Lázaro Luiz Gonzaga, ex-presidente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de Minas Gerais (Senac/MG), contra o Acórdão 2.093/2022-Plenário (mantido pelo Acórdão 2.467/2022-Plenário), por meio do qual este Tribunal, entre outras providências, julgou irregulares suas contas, referentes ao exercício de 2012, por ocorrências verificadas no TC 013.881/2014-0,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285, *caput* e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos; e

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente e à unidade jurisdicionada.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 033.082/2023-5

Natureza: Acompanhamento (em Desestatização)

Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes

Interessadas: BR-040 S.A. e EPR Minas Gerais S.A.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DESESTATIZAÇÃO. RODOVIA BR-040/MG. EXAME DOS PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS PARA A SELEÇÃO DA NOVA CONCESSIONÁRIA. TRECHO BELO HORIZONTE-JUIZ DE FORA. MONITORAMENTO DE ACÓRDÃO ANTERIOR. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO SOBRE MATÉRIA OBJETO DE DECISÃO DISCRICIONÁRIA DA AGÊNCIA REGULADORA NÃO IMPLEMENTADA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes formais, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), cuja proposta de encaminhamento contou com a concordância dos seus dirigentes (peças 122-124):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de acompanhamento do processo de desestatização referente à concessão do segmento rodoviário constituído pela rodovia BR-040/MG, trecho com 232,100km, com início em Belo Horizonte/MG, no entroncamento com a BR-356/MG (p/ Belo Horizonte), km 544,00, até Juiz de Fora, no entroncamento com a Antiga União e Indústria (Bairro Triunfo), km 776,1, em Juiz de Fora/MG.*

2. *O trecho original da rodovia concedida à Concessionária BR 040 tem como descrição do sistema, os seguintes dados:*

‘BR-040/DF/GO/MG – Contrato de Concessão Edital 006/2013 – BR-040 – Brasília (DF) – Juiz de Fora (MG), 936,80 km: 557,2 km de pista simples; 222,3 km de pista dupla com canteiro central; e 157,3 km com 4 faixas de tráfego, sem canteiro central (p. 6, PER). Assinado em 12/3/2014.

Posteriormente, em 12/3/2024, com a assinatura do 4º Termo Aditivo, houve a seguinte alteração no sistema (adequação de parte do anel viário de Belo Horizonte): 935,80 km: 487,1 km de pista simples; 291,4 km de pista dupla com canteiro central; e 157,3 km com 4 faixas de tráfego, sem canteiro central (p. 43-46, do 3º TA, combinado com p. 4-5, do 4º TA).’

3. *Após os trâmites relacionados com a relicitação houve a assinatura de novos contratos concessórios para parte do trecho rodoviário original, cuja descrição dos sistemas seria:*

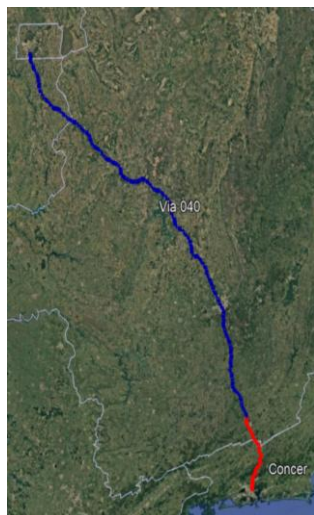
a. *BR-040/MG – Contrato de Concessão Edital 04/2023 – Via Mineira – Belo Horizonte (MG) – Juiz de Fora (MG), 232,10 km: 13,99 km de pista simples; 71,92 km de pista dupla; e 146,19 km de multivias (p. 6, Anexo A, PER). Assinado em 4/7/2024; e*

b. *BR-040/GO/MG – Contrato de Concessão Edital 02/2024 – Via Cristais – Cristalina (GO) – Belo Horizonte (MG), 594,80 km: 13,99 km de pista simples; 71,92 km de pista dupla; e 146,19 km de multivias (p. 6, Anexo A, PER). Assinado em 10/2/2025.*

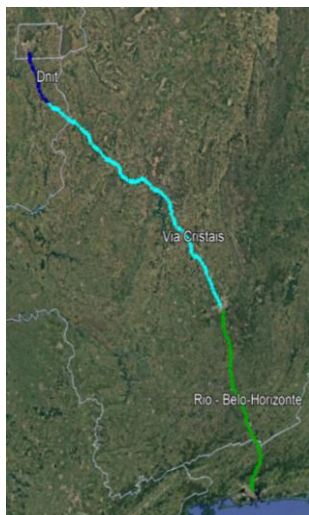
5. *O trecho de Brasília (DF) até Cristalina (GO) foi transferido para a gestão do Dnit. Note-se que houve a segregação dos trechos inicialmente idealizados no processo de relicitação da BR-040, tendo em vista novos estudos e adequações feitos por parte a ANTT. A Figura 1 apresenta as configurações do trecho, considerando a situação anterior à relicitação, a divisão de lote inicialmente idealizadas e a divisão de lotes*

definitiva. Essa figura também consta no processo de acompanhamento, podendo também estar em outros processos, já que melhor uniformiza a situação atual para esses processos conexos.

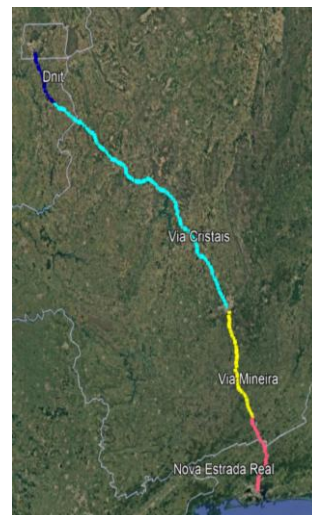
Figura 1 – Configuração dos contratos no trecho da BR-040/GO/MG/RJ



a) configuração original, vigente até agosto/2024



b) configuração considerando o projeto da BR-040/MG/RJ apresentado em 8/9/2022 (peça 389) e analisado no Acórdão 752/2023-TCU-Plenário



c) configuração definitiva, considerando os projetos apresentados posteriormente e tratados nos TC 033.082/2023-5 (Via Mineira - vigente), 032.395/2023-0 (Via Cristais - vigente) e 016.184/2024-6 (Nova Estrada Real - licitada)

4. O processo concessório foi conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 24, incisos III e V, da Lei 10.233/2001.

5. A definição do **Ministro Relator Jorge Oliveira** se deu por prevenção em razão da relatoria do TC 008.508/2020-8 - Acompanhamento (peça 4).

HISTÓRICO

6. Após a análise empreendida pela AudRodoviaAviação (peça 58), foi prolatado o **Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário**, expedido em 1/11/2023 (peça 62), com determinações e recomendações à ANTT, nos termos dos itens 9.1, e subitens (14), e 9.2 (1), bem como determinações à Unidade Técnica (UT), conforme disposto no item 9.3 (2), conforme mostrado a seguir (...):

‘9.1. **determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:**

9.1.1. proceda a análise dos estudos e das minutas do futuro certame, realizando os exames pormenorizados usualmente executados em projetos similares, tais como os enumerados a seguir:

9.1.1.2. a validação dos custos do projeto a ser licitado, por meio de tabela Sicro e de sistemas de custos de referência oficiais afins;

9.1.1.3. a verificação dos Estudo de Tráfego e dos detalhamentos das planilhas de capacidade e nível de serviço;

9.1.1.4. a avaliação do cadastro para verificação da compatibilidade das soluções previstas na Planilha Modelo Econômico-Financeiro para Trabalhos iniciais, recuperação e manutenção;

9.1.1.5. o exame da planilha de retro análise das velocidades diretrizes e consequentes correções de traçado;



9.1.1.6. a avaliação das saídas de HDM-4 para validação dos ciclos de manutenção e recuperação do pavimento;

9.1.1.7. a validação da modelagem econômica, por meio de análise pormenorizada da Planilha Modelo Econômico-Financeiro;

9.1.1.8. o exame da base cartográfica para verificação dos mapeamentos georreferenciados a fim de analisar as unidades de conservação próximas a faixa de domínio;

9.1.1.9. o saneamento da Planilha Modelo Econômico-Financeiro, de forma que ela contenha todas as informações necessárias e suficientes para o entendimento dos cálculos do projeto de concessão que será licitado, conforme o disposto no art. 3º da IN-TCU 81/2018;

9.1.1.10. a análise da documentação jurídica envolvida no certame;

9.1.2. viabilize a análise jurídica da documentação afeta ao certame pela Procuradoria Federal junto à ANTT;

9.1.3. corrija as composições de custos unitários apontadas no Relatório dessa deliberação, de forma a adequá-las ao Sicro, nos termos da seção II.2 do voto condutor;

9.1.4. adeque as larguras das plataformas das seções de pista a serem construídas, de modo a levar em conta a infraestrutura já disponível, nos termos da seção II.2 do voto condutor;

9.1.5. recalcule o valor do excedente tarifário e, conseqüentemente, do montante a ser ressarcido à atual operadora da BR-040/DF/GO/MG, considerando que a atual concessionária o receberá, para além da data originalmente prevista, no terceiro termo aditivo ao contrato de concessão, nos termos da seção II.3 do voto condutor;

9.2. **recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres** que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer metas para os Trabalhos Iniciais em prazos inferiores a nove meses, com vistas a prover uma melhoria mais célere das condições de segurança da rodovia, nos termos da seção III.2 do voto condutor;

9.3 **determinar à AudRodoviasAviação** que:

9.3.1 atue processo para fazer o Acompanhamento concomitante dos procedimentos preparatórios à licitação para concessão da BR-040-MG/RJ, nos termos da seção V do voto condutor;

9.3.2 monitore o item 9.2.1.1 do Acórdão 2.190/2019-Plenário, nos termos da seção VI do voto condutor. O trecho de Brasília (DF) até Cristalina (GO) encontra-se ainda em processo de licitação. Note-se que houve a segregação dos trechos inicialmente idealizados no processo de relicitação da BR-040 (intenção mencionada na peça 496), tendo em vista novos estudos e adequações feitos por parte a ANTT. '

7. A ANTT foi comunicada das determinações e da recomendação prolatadas, por meio do Ofício 55.121/2023-TCU/Seproc, de 6/11/2023 (**peça 65**), o qual foi recebido pela Agência na mesma data (**peça 66**).

8. Por intermédio do Despacho CIPAC SEI 20351886, de 21/11/2023 (**peça 69**), encaminhado ao TCU por intermédio do Ofício SEI 39.307/2023/GAB-DG/DG-ANTT, de 29/11/2023 (SEI 20546535) (**peça 68**), a ANTT informou que não vislumbrava interesse na interposição de recurso em face da determinação do item 9.1.5. do Acórdão, bem como apresentou o novo valor calculado para o excedente tarifário, base **março/2024**, de **R\$ 881.487.227,30**, e do valor da **indenização projetada** para a mesma data, que alcançou o valor negativo de **R\$ 108.185.346,60** (a discussão sobre a atualização desses valores está no subitem 9.1.5.).

9. Por intermédio do Edital de Concessão 04/2023 (**peça 83**), publicado em 29/12/2023 (**peça 84**), foi realizada a licitação da BR-040/MG, trecho entre Belo Horizonte e Juiz de Fora, que teve como vencedor o **Consórcio Infraestrutura MG**, nos termos da Ata de Abertura do Envelope de Qualificação a Proponente Primeira Colocada, de 11/4/2024 (**peça 85**), e da Ata de Análise e Julgamento dos Documentos de Qualificação da Proponente Primeira Colocada (**peça 86**), homologada pela Deliberação ANTT-DG 134, de 28/5/2024 (**peça 87**), referendada pela Deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT 158, de 14/6/2024 (**peça 89**), com desconto de 11,21% sobre a tarifa básica de pedágio.

10. A emissão do Ato de Outorga e a assinatura do respectivo Contrato de Concessão, foi autorizada por meio da Deliberação ANTT-DG 185, de 4/7/2024 (**peça 88**), mesma data da assinatura do Contrato de

Concessão (**peças 90-94**), cujo Programa de Exploração da Rodovia – PER, foi acostado nas **peças 92-94**. Os quais constam também no site da ANTT.

11. Por meio da Deliberação 217 da Diretoria da ANTT, de 22/7/2024 (**peça 95**), foi realizada a atualização da Tarifa Básica de Pedágio quilométrica, de R\$ 0,15729, mediante a aplicação do Índice de Reajustamento Tarifário de 1,04144, correspondente à variação do IPCA entre a data base da tarifa ofertada no leilão, julho/2023, e o mês de início da cobrança do pedágio, agosto de 2024, de modo que os valores praticados em P1, P3 e P5, passaram a ser de R\$ 12,70 para os veículos da categoria 1. Além disso, foi dada autorização para a Concessionária dar início à cobrança da tarifa de pedágio na data da assinatura do termo de arrolamento e transferência de bens, em 5/8/2024.

12. Recentemente, em 2/7/2024, a empresa **BR040 S/A (Via 040)**, antiga Concessionária da BR-040/MG/RJ, apresentou uma petição informando o descumprimento do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário e requerendo Concessão de Medida Cautelar para suspender o Leilão do Trecho Sul, em especial a assinatura do contrato referente ao trecho já leiloado, até a definição da indenização que lhe é devida. Além disso, requereu a sua habilitação como Terceiro Interessado no processo (**peças 71-77**).

13. Em seguida, em 7/8/2024, a empresa **EPR Minas Gerais S/A**, atual Concessionária da BR-040/MG, trecho entre Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG, requereu o seu ingresso nos autos como Terceiro Interessado, o indeferimento da medida cautelar formulada pela Via 040 e a concessão de prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de manifestação complementar (**peças 78-82**).

14. O **Ministro Relator Jorge de Oliveira**, por meio de despacho (**peça 99**) deferiu o ingresso da BR040 S/A (ou Via 040) e da EPR Minas Gerais S/A como parte interessadas no processo, [nos termos do] § 1º de art. 146 do Regimento Interno do TCU.

15. De modo complementar, o **Ministro Relator** indeferiu o pedido de medida cautelar, inexistindo o pressuposto da fumaça do bom direito, tendo em vista que a ANTT apontou que a antiga concessionária teria saldo negativo para efeito de indenização (**peça 96, p. 2-3**).

16. Por meio da expedição de diligência, nos Ofícios Seproc-TCU 40.418/2024, de 7/9/2024 (**peça 100**) e Seproc-TCU 40.415/2024, de 7/9/2024 (**peça 102**), dirigidos para a **ANTT e EPR MG SPE S/A**, respectivamente, procurando atender ao Despacho do Ministro Relator (**peça 99**), tiveram como resposta, os seguintes documentos:

a) Ofício GAB/DG/ANTT 28.506/2024, de 18/9/2024 (SEI 25962891), encaminhando o Despacho SUCON (SEI 25812869) e anexos (SEI 25814163, 25838378 e 25902590), elaborado pela **Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON**, juntamente com a Cota 07304/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 25904112) e anexos (SEI 20363311 e 20363342), elaborada pela **Procuradoria Federal junto à ANTT**, contendo a manifestação das áreas responsáveis sobre o assunto (**peça 103**);

b) Despacho SUCON/ANTT, de 16/9/2024 (SEI 25812869), encaminhamos a Nota Técnica Conjunta 10/2023/GEREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANTT (SEI 25814163), bem como a Nota Técnica 99/2023/SUOD-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (SEI 25902590), que abordam os esclarecimentos solicitados. Assim como as condicionantes do edital aprovadas pela **Diretoria Colegiada** (SEI 20315064), detalhadas na Nota Técnica SEI 9.154/2023/GEMEF/GEREG/SUCON/DIR/ANTT (SEI 25838378) (**peça 104**);

c) Nota Técnica Infra S/A 99/2023, 16/11/2023 (SEI 7763394) - correções e adequações determinadas nos itens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário (**peça 105**);

d) Nota Técnica GEMEF/GEREG/SUCON/DIR/ANTT 9.154/2023, de 11/12/2023 (SEI 20743319), em atendimento às recomendações contidas na Deliberação 389 (SEI 20424549), de 23/11/2023 (**peça 106**);

e) Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374), apresenta as alterações promovidas no projeto e nos respectivos documentos jurídicos após a deliberação do TCU (**peça 107**);

f) Cota 07304/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, de 16/9/2024 (SEI 25904112), informando que a diligência requisitada não importa em atuação da Procuradoria. Complementa informando que, quanto ao **item 9.1.2 do Acórdão**, acima transcrito, informa-se que a análise jurídica da documentação afeta ao



certame foi realizada no bojo do Processo Administrativo 50500.281729/2023-17, pelo que se observa do Parecer 00296/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 20363311), aprovado pelo Despacho 18619/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 20363342) (peça 108);

17. De modo complementar, o Ofício Seproc-TCU 41.062/2024, de 10/9/2024 (peça 109), dirigidos para a Concessionária BR-040 S.A., procurou informar sobre o Despacho do Ministro Relator (peça 99) e teve como ciência em 24/9/2024 (peça 111).

Processos Conexos

18. **Processo TC 008.508/2020-8**, de Acompanhamento dos atos e procedimentos relativos ao encerramento do contrato de concessão da BR-040/DF/GO/MG, objeto de processo de relicitação nos termos da Lei 13.448/2017, bem como ao novo processo de desestatização da BR-040/495/MG/RJ, no qual foi prolatado o **Acórdão 752/2023-TCU-Plenário**, alterado pelos **Acórdãos 1.547/2023-TCU-Plenário e 395/2024-TCU-Plenário**, com determinações de ajustes pontuais no edital da nova licitação e nos procedimentos da relicitação do contrato de concessão atualmente em vigor, tem como reiteração do pedido de reexame, pendentes de apreciação, dos subitens 9.2.1. e 9.4.7.

19. Os demais itens foram objeto de monitoramento e estão com proposta da UT de considerar as determinações cumpridas, as recomendações acolhidas, e a perda de objeto de alguns itens, tendo em vista as alterações havidas no processo de relicitação ou por conta da ausência de indenização.

20. **Processo TC 018.143/2024-5** Representação do Subprocurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Lucas Rocha Furtado acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, relacionadas ao processo de relicitação da concessão da rodovia BR-040/DF/GO/MG, trecho Belo Horizonte/MG a Juiz de Fora/MG, no qual foi requerida medida cautelar para suspender a execução do novo contrato de concessão, celebrado em 4/7/2024, entre a ANTT e a concessionária EPR Minas Gerais S/A, bem como que, confirmadas as irregularidades, fosse determinada a anulação do processo de relicitação da BR-040.

21. Conforme o excerto, do **Acórdão 513/2025-TCU-1ª Câmara**, de 4/2/2025: ‘quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente, considerar prejudicada a cautelar requerida, ante a apreciação do mérito da representação, e determinar o **arquivamento dos autos**, de acordo com os pareceres emitidos nos autos’ (peça 30, do TC 018.143/2024-5).

22. A presente instrução tem como objetivo verificar o atendimento às determinações e recomendações do **Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário** (peça 62).

23. Cabe mencionar que o subitem 9.1.1.1. não consta no texto do Acórdão, pois a numeração do subitem iniciou em 9.1.1.2., não havendo prejuízo para o entendimento e a análise que se segue.

EXAME TÉCNICO

Determinação 9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

24. A seguir, o detalhamento de cada um dos subitens da determinação:

Determinação 9.1.1. - proceda a análise dos estudos e das minutas do futuro certame, realizando os exames pormenorizados usualmente executados em projetos similares, tais como os enumerados a seguir:

25. A seguir, o detalhamento de cada um dos subitens da determinação, a numeração dos subitens é iniciada em 9.1.1.2.:

Determinação 9.1.1.2. - a validação dos custos do projeto a ser licitado, por meio de tabela Sicro e de sistemas de custos de referência oficiais afins;

26. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4):

‘3.3.2. Inicialmente, cabe registrar que, de acordo com as informações constantes na Nota Técnica nº 99/2023/SUOD INFRASA/DIPLAN-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (SEI nº 20372112), de 16/11/2023 [peça 105], a precificação do projeto se deu por meio de sistemas referenciais de custos oficiais, com utilização das metodologias consagradas no âmbito da engenharia rodoviária, em sua atualização mais recente, podendo-se destacar: SICRO e SINAPI.

3.3.3. *Em análise realizada após o Acórdão N° 2.208/2023-TCU-Plenário, a Infra procedeu à atualização dos estudos para a data base de julho de 2023 com todos os detalhamentos necessários como: Planilha Analítica, Detalhamento de Composições de Custos, Fornecimento de Materiais Betuminosos e Aplicação de FIT e FIC, BDI e Custos Indiretos.*

27. *A ANTT validou os custos confirmando junto à Infra S.A. que aquela estruturadora havia adotado o Sicro e o Sinapi como fonte dos seus preços.*

28. *Quanto aos itens apontados especificadamente no relatório que estariam diferentes do Sicro, a Tabela da peça 105, p. 3, esclarece a razão da diferença demonstrando ter sido seguida a composição de custo do Sicro.*

29. *Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.*

30. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do item 9.1.1.2. do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.3. - a verificação dos Estudo de Tráfego e dos detalhamentos das planilhas de capacidade e nível de serviço;

31. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4) (...):*

'3.3.4. O estudo de tráfego foi desenvolvido para toda a extensão da rodovia BR-040 entre Rio de Janeiro e Belo Horizonte. No entanto, devido à implementação de uma nova política pública, o escopo deste estudo foi restrito ao segmento entre Juiz de Fora e Belo Horizonte. Apesar dessa limitação, é possível considerar que um modelo previamente calibrado para uma extensão mais ampla da rodovia e um maior número de praças de pedágio possa ser aplicado com eficácia para representar o trecho em análise, levando em conta o nível de detalhamento considerado para cada uma das praças de pedágio do lote em questão.

3.3.5. O estudo de tráfego dos EVTEAs possui um item específico (13.1, pág. 200), no qual é feita a avaliação da capacidade e nível de serviço dos segmentos homogêneos, em termos de tráfego, da rodovia BR-040. Em função da projeção do nível de serviço ao longo do horizonte de concessão podem ser identificados trechos críticos, nos quais o nível de serviço previsto corresponde a situações operacionais com qualidade inferior ao desejado e que necessitam, portanto, de intervenções viárias (duplicação ou implantação de terceira faixa) para manter sua operação com nível de serviço adequado.

*3.3.6. O nível de serviço dos diferentes segmentos de rodovia é estimado através do método existente no **Highway Capacity Manual** (HCM). A versão utilizada para o estudo da BR-040 é a de 2010.*

3.3.7. A análise do estudo de demanda da BR-040 indica que todos os parâmetros previstos na análise do HCM estão devidamente considerados, sendo as premissas ou justificativas para adoção de valores de cada parâmetro devidamente detalhadas no documento.

3.3.8. Assim, conforme afirmado na NT N° 99/2023/SUCON-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA [peça 105], o estudo de tráfego e suas projeções estão aderentes ao que foi apresentado na Planilha de Modelo Econômico-financeiro. Os investimentos estão aderentes às necessidades de acordo com a necessidade do nível de serviço.'

32. *Tomando como base a declaração e os argumentos da resposta acima, o estudo de tráfego, realizado para uma extensão **maior**, pode ser aproveitado sem prejuízos, para uma extensão **menor**, inscrita na maior, e com praças de pedágio nos mesmos locais previstos originalmente. Assim, entende-se que houve o cumprimento à determinação.*

33. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do item 9.1.1.3. do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.4. - a avaliação do cadastro para verificação da compatibilidade das soluções previstas na Planilha Modelo Econômico-Financeiro para Trabalhos iniciais, recuperação e manutenção;

34. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4) (...):*

'3.3.9. Conforme indicado na Nota Técnica nº 99/2023/SUOD-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA [peça 105], o cadastro da rodovia foi realizado com base nas metodologias descritas em normativos técnicos do DNIT.

3.3.10. Após o Acórdão nº 2208/2023 – TCU – Plenário, foi verificada a compatibilidade dos documentos apresentados no cadastro:** Levantamento Visual Contínuo (LVC), aerolevantamentos, DNIT 005/2003-TER (Defeitos nos pavimentos flexíveis e semirrígidos), DNIT 006/2003-PRO (Avaliação objetiva da superfície de pavimentos flexíveis e semirrígidos), DNER PRO 182/94 (Medição da irregularidade de superfície de pavimento com sistemas integradores IPR/USP e Maysmeter), DNER PRO 273/96 (Determinação das deflexões utilizando o deflectômetro de impacto tipo **Falling Weight Delfectometer – FWD**) - a fim de realizar uma análise qualitativa da aderência do cadastro com as premissas exigidas no Programa de Exploração da Rodovia – PER. **Os documentos informados pela Infra se mostram suficientes para a análise das fases contidas na concessão (Trabalhos Iniciais, Recuperação e Manutenção) e estão compatíveis com a Modelagem Econômico-Financeira – MEF.

35. Considerando que, em relação aos itens mencionados na resposta, houve posteriormente verificação dos documentos citados, durante a etapa licitatória pela ANTT, pode-se considerar que tais compatibilidades das soluções previstas foram confirmadas (peça 114).

36. Diante da impossibilidade de se realizar uma avaliação mais precisa sobre a realização dessa compatibilização, a avaliação se fia na afirmativa apresentada pela ANTT.

37. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

38. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.1.4.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Determinação 9.1.1.5. - o exame da planilha de retro análise das velocidades diretrizes e consequentes correções de traçado;

39. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4):

'3.3.11. Conforme informado pela Infra S.A., as velocidades diretrizes, descritas para cada segmento no item '3.2.4 Parâmetros Técnicos' do PER Anexo, foram definidas observando os normativos do DNIT. A partir do arquivo de retroanálise das velocidades diretrizes se extrai também o quantitativo das Obras de Correções de Traçado e Iluminação de Curvas Côncavas, contidos no item 3.2.2 Obras de Melhoria do PER Anexo. As premissas adotadas para a elaboração da retroanálise estão em conformidade com o que está previsto no item 3.2.9.1, subitem 'd. Velocidades diretrizes' do PER Base.'

40. Conforme a declaração da resposta acima, a Infra S.A. teria usado as velocidades diretrizes para cada segmento, assim como as premissas adotadas para a elaboração da retroanálise.

41. Novamente, a afirmativa trazida pela ANTT é a informação possível e disponível para se atestar o cumprimento da determinação.

42. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

43. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.1.5.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Determinação 9.1.1.6. - a avaliação das saídas de HDM-4 para validação dos ciclos de manutenção e recuperação do pavimento;

44. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4):

'3.3.12. Foi informado pela Infra S.A. que a modelagem realizada via HDM-4 teve como base os dados da configuração e condição da pista de rolamento, conforme o levantamento realizado no cadastro e no projeto funcional, e os gatilhos para a programação das intervenções foram determinados segundo o que preconiza o PER.

3.3.13. Em análise realizada após o Acórdão nº 2.208/2023-TCU-Plenário, foi verificado que na modelagem do HDM-4, o estudo contemplou os principais parâmetros de desempenho do PER Base, contidos no quadro 3.1.1 Pavimentos. As premissas adotadas como inputs no software devem ser os mesmos parâmetros exigidos no PER. Foi verificado também que os ciclos de manutenção estão em conformidade com a

modelagem econômico-financeira – MEF. As soluções adotadas pela Infra S.A. tiveram como base o cadastro da rodovia e para a fase de Recuperação foram indicadas as soluções de fresagem com recomposição de CBUQ e restauração. Para a fase de Manutenção foi indicada basicamente a solução de fresagem com recomposição de CBUQ. Estas soluções estas compatíveis para o nível de detalhamento utilizado em EVTEA.’

45. *Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação, conforme se observa na declaração da Infra S.A., tomando por base a simulação feita via HDM-4 e os parâmetros descritos, refletindo na MEF.*

46. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.1.6.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.7. - a validação da modelagem econômica, por meio de análise pormenorizada da Planilha Modelo Econômico-Financeiro;

47. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 4-5):*

*‘3.3.14. Conforme consignado na Nota Técnica nº 99/2023/SUOD-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA [peça 105], a elaboração da modelagem econômico-financeira levou em conta todas as premissas estabelecidas em projetos anteriores e as diretrizes das políticas públicas conforme definidas pelo Ministério dos Transportes, incorporando **inputs** e procedimentos específicos para a seção em análise. Após receber os estudos da estruturadora, a **Gerência de Modelagem Econômico-Financeira-GEMEF da SUCON não identificou nenhuma inconformidade no arquivo consolidado da modelagem econômico-financeira - MEF (231116_C2132_MEF_BR040_JFBH – Infra SA. RevTCU.xlsx - SEI nº 20379286).**’*

48. *Com essa declaração, com as devidas análises por parte dos SPEs e a conferência por parte da GEMEF, somado o fato de a licitação já ter ocorrido, pode-se considerar que houve o cumprimento à determinação.*

49. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.1.7.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.8. - o exame da base cartográfica para verificação dos mapeamentos georreferenciados a fim de analisar as unidades de conservação próximas a faixa de domínio;

50. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 5):*

‘3.3.15. Conforme Nota Técnica nº 99/2023/SUOD-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA [peça 105], foram efetuados refinamentos nos cadernos que integram os estudos sociais e ambientais, visando corrigir imprecisões identificadas durante a análise subsequente ao envio ao TCU. As correções realizadas foram:

- *Correções na numeração e na identificação das bases cartográficas;*
- *Revisão e alinhamento de dados fornecidos pelo Tomo 2 – Estudos Ambientais com os dados contidos no MEF, sobre estruturas de Travessias de Fauna;*
- *Atualização do Tomo 2 com as informações da renovação da Licença de Instalação Nº 1121/2016 [peça 121, 3ª Retificação]. Detalhamento acerca dos trechos objeto de bloqueio;*
- *Interferências do projeto atual sobre as Unidades de Conservação (Estação Ecológica de Fecho e Monumento Natural Serra da Moeda);*
- *Atualização do Tomo 2 com a decisão do IBAMA sobre o Ofício Nº 217/2021/GEMAB/DPL/EPL encaminhado pela EPL contendo a caracterização espeleológica [peça 120, p. 160-173], motivo do bloqueio na Licença de Instalação supracitada.’*

51. *Pode-se considerar que as correções citadas sejam suficientes para sanar a lacuna relacionada com a base cartográfica citada na determinação – atualizadas no Produto 2 (peça 105, p. 3). O Produto 2, Tomo II encontra-se no site da ANTT: Rodovias > Novos projetos em rodovias > BR-040/MG(BH – JF) > Processo de Licitação > Estudos de Viabilidade > **Link Estudos (Data Room)**, acesso em 15/9/2025 (peça 120).*

52. *Importante frisar que as condicionantes gerais e específicas que constam na Licença de Instalação (peça 121), com as respectivas retificações e atualizações, devem ser atendidas. Enfatiza-se especialmente aquelas que dizem respeito ao relatório final de cada obra e o controle ambiental executado no âmbito do PBA – Plano de Controle Ambiental, além dos estudos complementares e das alternativas sobre as questões relacionadas com as obras próximas às cavernas.*

53. *Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.*

54. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do item 9.1.1.8. do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.9. - o saneamento da Planilha Modelo Econômico-Financeiro, de forma que ela contenha todas as informações necessárias e suficientes para o entendimento dos cálculos do projeto de concessão que será licitado, conforme o disposto no art. 3º da IN TCU 81/2018;

55. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 5):*

‘3.3.16. Conforme informado pelo estruturador do projeto, por meio da Nota Técnica Nº 99/2023/SUCON-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA [peça 105], a modelagem econômico-financeira contém todas as informações necessárias e suficientes para que o estudo, a nível de EVTEA, produza os cálculos do projeto de concessão que será licitado via modelo de leilão.’

56. *Segundo os parágrafos 2.16. a 2.22., quanto ao saneamento da planilha do MEF, a Tabela da peça 105, p. 3, esclarece que embasaram os valores das composições está sendo entregue juntamente à modelagem econômico-financeira (planilha denominada SICRO-MG-JUL-23 7765012).*

57. *Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.*

58. *Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do item 9.1.1.9. do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.*

Determinação 9.1.1.10. - a análise da documentação jurídica envolvida no certame;

59. *Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 5-6) (...):*

‘3.3.17. Como informado acima, a área técnico-regulatória havia feito análise minuciosa após encaminhamento ao TCU, sendo expostas a seguir as alterações necessárias.

Contrato:

a. Alterações de remissão à Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021, uma vez declarada a adesão do processo de leilão à nova legislação:

Redação Original: ‘21.9 Além das sanções contratuais previstas, poderá ser aplicada a suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração, observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, em decorrência da declaração de caducidade, além das situações previstas na legislação e regulamentação aplicável, destacando-se aquelas previstas no art. 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993’.

Redação Atual: ‘21.9 Além das sanções contratuais previstas, poderá ser aplicada a suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração, observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, em decorrência da declaração de caducidade, além das situações previstas na legislação e regulamentação aplicável, destacando-se aquelas previstas no art. 155 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021’.

Anexos ao Edital:

b. Anexo 5 – documento de Qualificação: Correção do item 6, item I, da tabela IV, para referenciar à Lei nº 14.133/2021.

Redação Original: 6 (...) Tabela IV – ‘I - O fundo de investimentos estrangeiro deverá apresentar documento análogo ao registro na CVM, do país de origem, nos termos do art. 32, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.’



Redação Atual: 6 (...) Tabela IV – 'I - O fundo de investimentos estrangeiro deverá apresentar documento análogo ao registro na CVM, do país de origem, nos termos do art. 70, Parágrafo Único, da Lei nº 14.133/2021'.

Anexos ao Contrato:

c. Anexo 13 - Mecanismo de compartilhamento de risco de demanda: Subitem 2.2: correção de remissão ao próprio Anexo.

d. Anexo 14 - retirada das referências à 'Tarifa das Pistas Expressas'.

Edital:

e. Parte I – Preâmbulo: atualização da Resolução de qualificação do empreendimento no âmbito do PPI: Resolução CPPI nº 285, de 10 de outubro de 2023'

60. Realizando o cotejamento entre os itens mencionados e os novos textos dos documentos relacionados, observa-se que as alterações foram feitas (peça 116, p. 65 - Contrato) (peça 117, p. 39 – Anexo 5 do Edital) (peça 118, p. 77 e 82-85 – Anexos ao Contrato) (peça 117, p. 4 – Edital)

61. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

62. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.1.10.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Determinação 9.1.2. - viabilize a análise jurídica da documentação afeta ao certame pela Procuradoria Federal junto à ANTT;

63. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 6-7) (...):

3.3.18. Em atendimento à determinação de item 9.1.2, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal em paralelo às análises da área técnica e da Infra S.A., para que pudesse se debruçar sobre o conteúdo que foi encaminhado ao TCU, para análise em tempo razoável. Assim, foi exarado o **Parecer nº 00296/2023/PF-ANTT/PGF/AGU**, emanado da Procuradoria Federal Junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – SEDE (PF-ANTT), que trata da análise efetuada acerca das minutas dos documentos jurídicos pertinentes ao processo licitatório de concessão da infraestrutura rodoviária da BR-040/MG, compreendendo o trecho entre Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG. Os referidos documentos compreendem o Edital e seus anexos, bem como o contrato e seus anexos.

3.3.19. No mencionado parecer, constatou-se que na **Minuta do Edital**, nos subitens 8.3.1 e 8.3.2, houve uma referência equivocada ao mencionarem o valor de aporte a que se refere o item 8.2, o qual **não dispõe sobre valor algum**, conforme disposto a seguir:

8.2 Considerando a utilização dos Recursos Vinculados como reserva de contingência da Concessão, devendo dispor de liquidez para sua destinação imediata nos termos do Contrato, é vedada a possibilidade do uso de precatórios para seu pagamento.

8.3 Antes da assinatura do Contrato, a Adjudicatária deverá comprovar à ANTT:

8.3.1 A subscrição no capital social da SPE, em moeda corrente nacional, da soma dos seguintes valores:

(i) R\$ 275.400.000,00 (duzentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos mil reais) a título do capital social mínimo obrigatório; e

(ii) o valor do Aporte de Recursos Vinculados previstos no item 8.2.

8.3.2 A integralização no capital social da SPE, em moeda corrente nacional, da soma dos seguintes valores:

(i) R\$ 137.700.000,00 (cento e trinta e sete milhões, setecentos mil reais), a título da primeira parcela de integralização do capital social mínimo obrigatório; e

(ii) o valor do Aporte de Recursos Vinculados previstos no item 8.2.

3.3.20. Quanto ao equívoco constatado nas referências listadas nos itens 8.3.1 e 8.3.2 do Edital, **informamos que foram corrigidas para a referência correta, o item 8.1.1.**

3.3.21. Adicionalmente, na minuta do contrato, foram identificadas duas questões:

(i) a inadequação de conceder permissivo amplo à locação e arrendamento de bens da concessão sem prévia autorização da ANTT; e

(ii) a necessidade de maior clareza quanto à natureza pública dos bens decorrentes da utilização dos recursos de desenvolvimento tecnológico.

3.3.22. A PF-ANTT destacou que, ao contrário do disposto nos contratos anteriores, nos quais se exigia prévia autorização da Agência para locação ou arrendamento de bens da concessão, a minuta em questão dispensa tal autorização, conforme demonstrado a seguir:

Contrato da EcoRioMinas: 4.3.2 Os Bens da Concessão, mediante prévia autorização da ANTT, poderão ser objeto de locação ou arrendamento.

Minuta de Contrato: 4.3.2 Os Bens da Concessão, independentemente de prévia autorização da ANTT, poderão ser objeto de locação ou arrendamento.

3.3.23. Observa-se, portanto, que a expressão 'bens da concessão' abrange todos os bens sob posse e guarda da concessionária, incluindo o próprio Sistema Rodoviário, bem como todos os bens vinculados à sua operação e manutenção, além de outros transferidos, adquiridos, arrendados ou locados ao longo do contrato. Essa interpretação permitiria, em tese, o arrendamento ou locação até mesmo de parte da rodovia, sem oposição da Agência.

3.3.24. Neste sentido, lembramos que no citado **PARECER n. 00083/2023/PF-ANTT/PGF/AGU** foi sugerida a inclusão dos itens (ii) e (iii) na subcláusula 4.3.2, assim como alteração na subcláusula 4.3.3, pois igualmente se entendeu a cláusula como muito abrangente, fazendo crer que se admitiriam, sem qualquer restrição ou condição, a locação e arrendamento de todo e qualquer bem da concessão. Portanto, como ocorrido no projeto da Rota dos Cristais, foram realizadas as inserções sugeridas naquele Parecer, conforme citações a seguir:

4.3.2 (...)

(ii) Os contratos com terceiros serão firmados exclusivamente pela concessionária, nos quais devem constar cláusula de resolução do contrato, por extinção da concessão, salvo opção de sucessão do Poder Concedente, nos termos do inciso (i); e

(iii) Não compete à ANTT interferir em litígios da concessionária com terceiros contratados.

4.3.3 Nos últimos 3 (três) Anos de Concessão, a Concessionária não poderá (...) [dispor de **Bens Reversíveis** sem] prévia e expressa autorização da ANTT.

3.3.25. (...) Acerca das ponderações relacionadas aos **Recursos de Desenvolvimento Tecnológico – RDT**, quanto à sua caracterização como Bem da Concessão e aplicação em benefício do setor e do interesse público, tornando sua fruição gratuita a terceiros interessados, propôs-se a seguinte alteração na minuta contratual:

17.2.1 Os produtos e estudos decorrentes da aplicação dos Recursos para Desenvolvimento Tecnológico serão considerados ~~Bens da Concessão~~ propriedade da ANTT e poderão ser fruídos por terceiros, conforme regulamentação específica da ANTT.

3.3.26. Por fim, em que pese a SUCON tenha apresentado, por meio do no Despacho (SEI 20352813), **proposta de alteração nos procedimentos de leilão** a serem observados no presente certame, iniciativa esta elogiada pela PF-ANTT em seu **PARECER n. 00296/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI - 20363311)**, entendeu-se, por fim, que **a proposta carece de um maior aprofundamento junto às demais entidades relacionadas ao projeto de concessão, de forma que optou-se por mantê-la apenas para o projeto de concessão da BR-040/MG/RJ, trecho RJ-JF, que, após aprovação da Diretoria, será encaminhado ao Ministério dos Transportes para aprovação do novo Plano de Outorga e para o TCU, para nova avaliação.**

64. Em relação às citadas correções e alterações, pode-se considerar cumprida a determinação dos itens indicados nos itens 3.3.18-25 (peças 117, p. 20-21 – Edital) e (peças 116, p. 18 e 51 – Contrato).

65. Considerando o trecho grifado no parágrafo 3.3.26. e o fato de a proposta ter sido aceita somente para o trecho Rio de Janeiro Juiz de Fora (outro trecho/processo), entende-se que não houve o cumprimento à determinação.

66. Propõe-se considerar **cumprida parcialmente** a determinação do **item 9.1.2.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

67. Considerando que já houve a licitação para os trechos seccionados da BR-040, mais a entrega do trecho Brasília-Cristalina para o DNIT, não há mais como haver cumprimento.

68. Daí se propõe não prosseguir o monitoramento para o item 9.1.2.

Determinação 9.1.3. - corrija as composições de custos unitários apontadas no Relatório dessa deliberação, de forma a adequá-las ao Sicro, nos termos da seção II.2 do voto condutor;

69. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 7) (...):

'3.3.27. Em atendimento à determinação 9.1.3, a Nota Técnica nº 99/2023/SUOD-INFRA/INFRASA/DIPLAN-INFRA/INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (SEI 20372112), de 16/11/2023, foi encaminhada contendo arquivo com cálculo detalhado de todas as composições do SICRO que embasaram os valores das composições está sendo entregue juntamente à modelagem econômico-financeira (planilha denominada SICRO-MG-JUL-23). Ainda, com intuito de manter a aderência do estudo ao mercado, a data-base foi atualizada conforme referência SICRO mais recente, de julho de 2023.

3.3.28. Neste ponto, vale ressaltar que o sistema SICRO apresenta valores referenciais, cujas Composições de Custos Unitários – CCUs necessitam de complementação das parcelas referentes à Distância Média de Transporte (DMT), Fator de Interferência de Tráfego (FIT) e Fator de Interferência de Chuvas (FIC), as quais variam para cada projeto.

3.3.29. Diante disso, é equivocada a comparação dos valores apresentados no sistema SICRO com a CCU adotada no projeto.

3.3.30. Segundo o Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, o FIC incidirá sobre o custo unitário de execução (mão de obra e equipamentos) das composições de custos principais, dos serviços auxiliares e dos transportes. Importante destacar que as atividades relacionadas à usinagem de materiais não fazem jus à aplicação do FIC. O FIT interfere na produção dos serviços, portanto incidirá sobre o custo unitário de execução (mão de obra e equipamentos).

3.3.31. Com relação às composições destacadas no Relatório do TCU, TC 033.082/2023-5, apresenta-se a seguir, de forma detalhada, os valores que as compõem, contemplando além do custo referencial do serviço/insumo, as demais parcelas que compõem seu custo final:

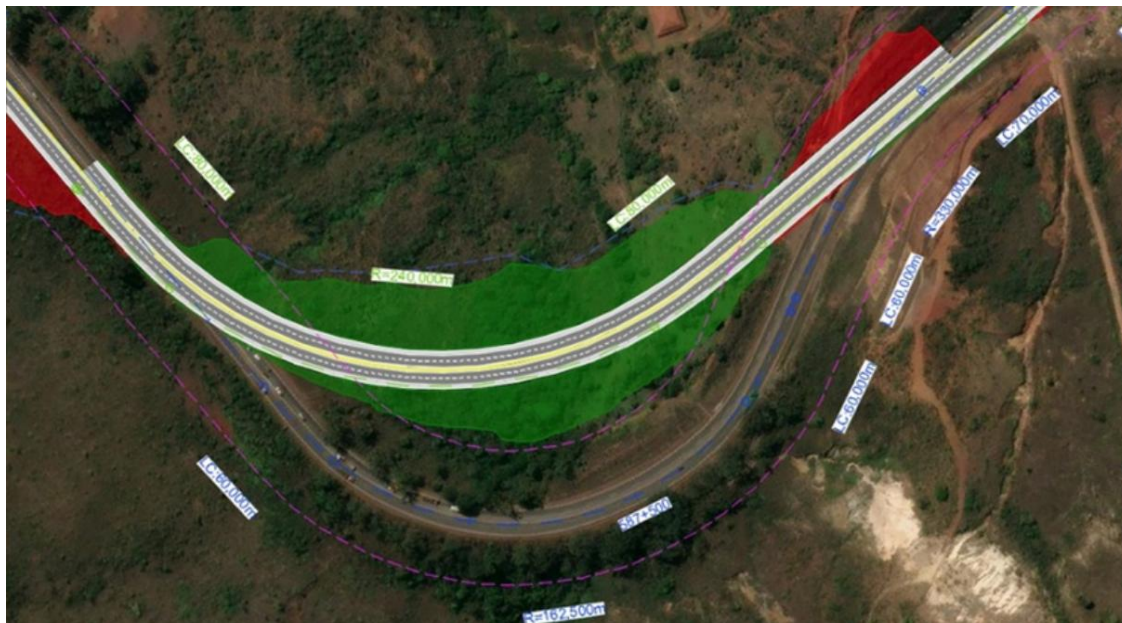
Figura 3 – Composição dos serviços pelo relatório do TCU TC 033.082/2023-5 segundo metodologia SICRO

CÓDIGO SICRO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO SICRO (sem FIT, FIC e DMT) (R\$)	PROJETO BR-040 JF-BH						
				FIT	FIC	MÃO DE OBRA (R\$)	ATIVIDADES AUXILIARES (R\$)	TEMPO FIXO (R\$)	MOMENTO DE TRANSPORTE (DMT) (R\$)	CUSTO UNITÁRIO TOTAL DIRETO (R\$)
4915621	Solo para base de remendo profundo	m³	R\$ 4,52	0,00	1,50	R\$ -	R\$ 1,82	R\$ 3,44	R\$ 58,99	R\$ 64,26
4915737	Remoção mecanizada de barreira em solo	m³	R\$ 4,50	1,00	1,50	R\$ 1,90	R\$ -	R\$ 3,33	R\$ 42,89	R\$ 48,13
4915669	Remoção mecanizada de camada granular do pavimento	m³	R\$ 7,17	1,00	1,50	R\$ 1,84	R\$ -	R\$ 6,50	R\$ 58,99	R\$ 67,32
1619004	Demolição mecânica de alvenaria com carga de pneu	m³	R\$ 6,94	0,00	0,00	R\$ 2,68	R\$ -	R\$ 4,97	R\$ 42,89	R\$ 50,54
4915667	Remoção mecanizada de revestimento asfáltico	m³	R\$ 11,44	1,00	0,25	R\$ 5,39	R\$ -	R\$ 7,95	R\$ 68,63	R\$ 81,96
4915611	Recomposição de revestimento primário com material de jazida	m³	R\$ 10,39	0,00	1,50	R\$ 5,88	R\$ 1,82	R\$ 3,44	R\$ 58,99	R\$ 70,13
4915734	Recomposição mecanizada de aterro com material de jazida	m³	R\$ 11,02	0,00	1,50	R\$ 6,51	R\$ 1,82	R\$ 3,44	R\$ 58,99	R\$ 70,77
4011211	Reforço do subleito com material de jazida	m³	R\$ 10,77	1,00	1,50	R\$ 6,66	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 66,68
4011227	Sub-base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura com material de jazida	m³	R\$ 10,77	1,00	1,50	R\$ 6,66	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 66,68
4015612	Execução de revestimento primário com material de jazida	m³	R\$ 11,28	1,00	1,50	R\$ 7,25	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 67,27
4011219	Base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura com material de jazida	m³	R\$ 11,45	1,00	1,50	R\$ 7,46	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 67,47
4011228	Sub-base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pista com material de jazida	m³	R\$ 11,87	1,00	1,50	R\$ 7,95	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 67,96
4011221	Base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pista com material de jazida	m³	R\$ 12,21	1,00	1,50	R\$ 8,33	R\$ 1,82	R\$ 4,03	R\$ 54,16	R\$ 68,35
4915618	Recomposição de camada granular do pavimento com material de jazida	m²	R\$ 2,97	0,00	1,50	R\$ 2,07	R\$ 0,36	R\$ 0,69	R\$ 11,80	R\$ 14,92

Fonte: elaboração própria

3.3.32. De tal forma, entende-se atendida a determinação de item 9.1.3, ao passo em que as células constantes do MEF foram corrigidas evidenciando memória de cálculo aderente ao Sicro, conforme acima demonstrado.'

Figura – Recorte do Projeto Funcional km 587



Fonte: elaboração IFC

2. Transposição no lado de duplicação:

3.3.42. Um projeto de engenharia objetiva sempre as melhores condições técnicas, econômicas, ambientais e sociais para implantação

3.3.43. Desse modo, ampliações de capacidade que envolvam a implantação de nova pista ou de faixas adicionais, têm, em suas etapas de concepção, uma avaliação locacional que objetiva definir as melhores soluções para o projeto. Define-se então qual será a seção transversal adotada, e qual o lado de ampliação previsto.

3.3.44. Ressalta-se, todavia, que, em projetos de longa extensão, a solução proposta nunca será fixa, podendo variar em função de condições topográficas, uso e ocupação do solo, restrições ambientais etc.

3.3.45. Nos casos de duplicação, tem-se então segmentos onde é proposto nos EVTEAs a transposição do lado da duplicação, geralmente em regiões de transição, onde as condições geométricas de não paralelismo normalmente não permitem coincidência geométrica do projeto com a pista existente (devido a variações planimétricas, altimétricas e em superelevação). Sendo assim, **nesses segmentos ocorre uma condição similar ao encontrado em correções de traçado, onde não é possível o aproveitamento integral da pista existente, necessitando a previsão de investimentos compatíveis com a implantação integral de toda a plataforma da rodovia.**

3.3.46. A figura a seguir exemplifica um segmento de **transposição no lado de duplicação** no km 623+500 (mesmo local citado no questionamento):

Figura – Recorte do Projeto Funcional



Fonte: elaboração IFC

3. Alteamentos e Rebaixamentos de Greide em Função da Interseções:

3.3.47. Em locais onde a avaliação técnica identificou a necessidade de implantação de interseção em desnível, verificou-se a melhor solução de engenharia de forma individualizada, ou seja, em cada interseção foram avaliadas as condições de entorno (aspectos topográficos, sociais, ambientais etc.).

3.3.48. Sendo assim, em determinados locais foram previstas nos EVTEAs intervenções que afetam o atual traçado da rodovia. Como melhor exemplo desta condição, citam-se interseções em contexto mais urbanizado, onde para possibilitar o gabarito vertical no cruzamento, mínimo de 5,50 m segundo Manual do DNIT, sem causar prejuízo de acesso às propriedades lindeiras, se faz necessário prever o rebaixamento ou alteamento do greide atual da rodovia, mantendo as alças em cotas próximas as das soleiras das edificações.

3.3.49. Tal condição pode ensejar à demolição e reconstrução integral da pista existente, nos segmentos afetados pela interseção.

3.3.50. A figura a seguir apresenta um segmento de **alteamento de greide**, necessário para implantação de uma interseção em desnível no km 634+228.

Figura – Recorte do Projeto Funcional no km 634



Fonte: elaboração IFC

3.3.51. Na orçamentação prevista no projeto em questão, ocorrem essas **três situações**, sendo que estas estão descritas de forma individual na aba 'CAPEX_Detalhado', conforme recorte amostral apresentado na figura a seguir:

Figura – Recorte do MEF ABA 'CAPEX_Detalhado'

040BMG0490(a)	CORREÇÃO DE TRAÇADO (PISTA DUPLA COM 2 FX)
040BMG0490(a)	TRANSPOSIÇÃO DO LADO DE DUPLICAÇÃO (PISTA DUPLA COM 2 FX)
040BMG0490(a)	TRANSPOSIÇÃO DO LADO DE DUPLICAÇÃO (PISTA DUPLA COM 2 FX)
040BMG0490(a)	ALTEAMENTO DE GREIDE (PISTA DUPLA COM 2 FX)

Fonte: elaboração IFC

3.3.52. Ressalta-se, todavia, que, apesar de o CAPEX no modelo econômico-financeiro apresentar as **três situações** com o intuito de aferir maior detalhe e qualidade à orçamentação, entende-se que as intervenções obrigatórias na concessão são apenas aquelas atreladas aos parâmetros geométricos inadequados. As demais soluções mencionadas (transposições e alteamentos/rebaixamento de greides) são decorrentes da atual solução prevista pelos EVTEAs, referencial, **não sendo necessariamente a mesma solução que será adotada pela futura concessão**. Deste modo, com o intuito de não engessar de forma desnecessária a solução a ser adotada nos futuros projetos, apenas as correções de traçado em função de parâmetros geométricos mínimos são expressas no PER Volume 2.

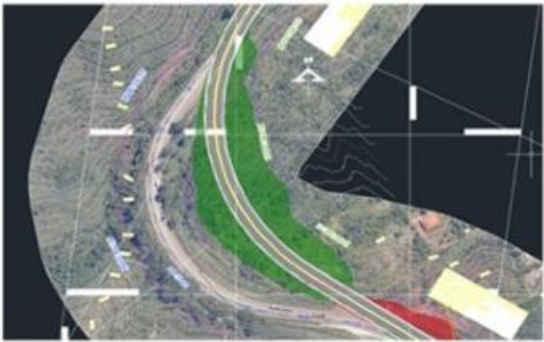
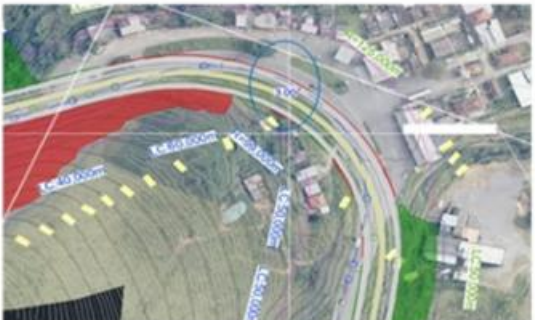
3.3.53. Não obstante a não concordância por esta unidade técnica desse detalhamento no âmbito do EVTEA, devido sua reduzida precisão, com o intuito de atender à determinação da Corte de Contas, buscou-se otimizar a precificação das soluções na modelagem econômico-financeira, considerando um aproveitamento parcial das pistas existentes nos casos de alterações de traçado em que couberam. Para isto, visto não se tratar de projeto executivo, buscou-se uma solução alternativa e aderente para os casos citados anteriormente.

3.3.54. Para as correções de traçado decorrentes de inadequações aos parâmetros geométricos mínimos foram observadas as possibilidades de ocorrências no projeto e concluiu-se que estas pistas projetadas ou estão totalmente fora do traçado existente, ou estão locadas parcialmente sobre a pista existente. Nos casos em que a projeção está parcialmente sobre a pista existente, a região de área de pista coincidente pode variar, entre áreas maiores e menores. Portanto, tratando-se de EVTEA, **foi realizado um tratamento estatístico nos dados, com a finalidade de realizar uma parametrização da quantificação e precificação destas obras**.

3.3.55. Foram levantados, amostralmente, os valores de larguras das faixas de pista existente que seriam aproveitadas em localizações e situações distintas e calculadas as proporções de pista necessárias a serem precificadas, considerando-se a pista projetada.

3.3.56. Para as amostras, foi considerado um exemplo de cada ocorrência citada anteriormente: traçado **totalmente divergente**, **coincidência parcial** em maior e menor quantidade; e com isto, determinou-se uma proporção média necessária da seção projetada a ser construída. O valor médio alcançado, com as amostras utilizadas, foi de 80%. **Portanto, nos casos de correções geométricas de traçado, foi realizado um ajuste na aba 'MC_PAV_CORR', linha 24, aplicando o fator de 80% na seção projetada.** O cálculo do valor percentual é detalhado na tabela a seguir.

Figura – Proporção e racionalização das larguras a serem consideradas para os casos de correção de traçado

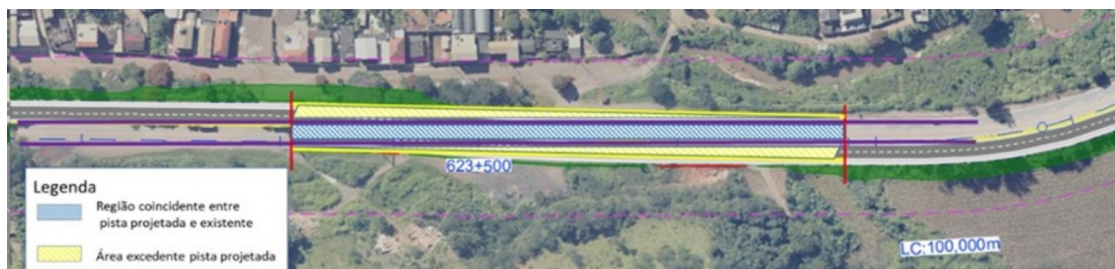
LOCALIZAÇÃO	Seção projetada (m)	Seção existente que será aproveitada (m)	Proporção a ser construída
 KM 714,725	21,8	10	54%
 KM 587,500	21,8	0	100%
 KM 744	21,8	3	86%
MÉDIA			80%

Fonte: elaboração infra S.A.

3.3.57. Para os segmentos de **transposição do lado da duplicação** é necessário projetar os encaixes nos dois sentidos de tráfego com a pista existente, portanto o aproveitamento da seção existente só ocorrerá na região central da nova configuração geométrica, caso a declividade do pavimento e os dispositivos de drenagem permitam, mas, como se trata de EVTEAs, não possuem este nível de detalhamento. **Portanto, para fins de precificação e atendimento à determinação do Tribunal de Contas, concluiu-se pela manutenção de apenas 50% da seção projetada, conforme detalhado na imagem a seguir, e este fator foi**

aplicado no modelo econômico-financeiro, na aba 'MC_PAV_CORR', linha 24, nos segmentos de transposição de duplicação.

Figura – Croqui das áreas de coincidência entre pavimento antigo e projetado no recorte do Projeto Funcional km 623



Fonte: elaboração Infra S.A.

3.3.58. Para os segmentos de alteamento de greide, concluiu-se pela manutenção da seção projetada, pois essa condição ocorre em sua totalidade em interseções para possibilitar o gabarito vertical mínimo de 5,50 m e tal condição enseja a demolição e reconstrução integral da pista existente.

3.3.59. Portanto, ao propor a metodologia acima descrita para estimar a largura de plataforma a ser reconstruída no caso de correções de traçado, no que tange ao item 9.1.4, esta área técnica entende que houve atendimento ao referido item.'

74. Realizando o cotejo entre as informações apresentadas e os documentos do contrato da Via Mineira, percebe-se que houve o cumprimento à determinação (peça 119, p. 14 e 53 – correção de traçado), (peça 114 – Aba CAPEX_detalhado e MC_PAV_CORR).

75. Convém mencionar que o trecho citado como exemplo de transposição de duplicação, item 2 – segmento km 623+500, não consta como previsto no PER da Via Mineira (peça 119, p. 10-12). Como se trata de exemplo e que há outros trechos na lista do PER, os argumentos apresentados podem ser aproveitados.

76. Outra questão levantada no texto da resposta da ANTT, é o que consta no trecho: 'As demais soluções mencionadas (transposições e alteamentos/rebaixamento de greides) são decorrentes da atual solução prevista pelos EVTEAs, referencial, **não sendo necessariamente a mesma solução que será adotada pela futura concessão.** Deste modo, com o intuito de não engessar de forma desnecessária a solução a ser adotada nos futuros projetos, apenas as correções de traçado em função de parâmetros geométricos mínimos são expressos no PER Volume 2'.

77. Visto que podem ocorrer outras soluções e que o PER descreve os parâmetros mínimos, há de a ANTT acompanhar de perto essa questão e manter a qualidade, especificações e adequações para atendimento ao que é previsto no PER.

78. Embora a unidade técnica da ANTT não concorde, buscou atender a determinação do TCU, **ao otimizar a precificação das soluções na modelagem econômico-financeira para as alterações de traçado – solicitou que a Infra S/A calculasse a proporção média a ser construída, cujo valor foi de 80% de seção (a ser construída – existente)/(projetada).** Raciocínio semelhante foi feito para trechos de **transposição do lado da duplicação**, cujo valor da proporção média foi de 50%.

79. Tais medidas, indicam que os projetos executivos e suas respectivas precificações seguirão um critério mais adequado e consistente com a determinação, ainda que ocorram divergências para mais ou para menos quando da aprovação pela ANTT.

80. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

81. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.4.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Determinação 9.1.5. - recalcule o valor do excedente tarifário e, consequentemente, do montante a ser ressarcido à atual operadora da BR-040/DF/GO/MG, considerando que a atual concessionária o receberá, para além da data originalmente prevista, no terceiro termo aditivo ao contrato de concessão, nos termos da seção II.3 do voto condutor;

82. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 11) (...):

'3.3.60. Aborda-se quanto ao ajuste do valor líquido a ser ressarcido à atual operadora do trecho, o que adveio em subsídio de Nota Técnica nº 99/2023/SUCON-DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (SEI nº 20372112), de 16/11/2023. Dado o lapso temporal entre as informações que foram enviadas ao TCU e o atual momento, fez-se necessário proceder ajuste no valor líquido a ser ressarcido à atual operadora do trecho, tendo em vista o fato de que a atual concessionária vem recebendo mensalmente o excedente tarifário.

3.3.61. Assim, para proceder à atualização, foi solicitado apoio à SUCON (...). Em resposta, a CIPAC informou que as projeções financeiras estão culminando em um valor negativo em desfavor da atual operadora do trecho, no montante de R\$-84.988.028,53, data-base março de 2024, como se observa abaixo:

<i>Item</i>	<i>Valor (R\$) (março/2024)</i>
<i>Indenização pelos bens reversíveis</i>	<i>885.484.810,05</i>
<i>Excedente tarifário</i>	<i>(-) 864.439.343,70</i>
<i>Multas</i>	<i>(-) 106.033.494,88</i>
<i>Valor Líquido a ser ressarcido</i>	<i>(-) 84.988.028,53</i>

3.3.62. Portanto, a determinação de item 9.1.5 está atendida, já que os valores foram atualizados conforme determinado. Como a previsão é de que no momento de troca de concessionárias o valor esteja negativo para a concessionária atual, não haverá previsão de recursos no MEF e no Edital a ser ressarcido à atual operadora.'

83. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

84. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.1.5.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Recomendação 9.2. - recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer metas para os Trabalhos Iniciais em prazos inferiores a nove meses, com vistas a prover uma melhoria mais célere das condições de segurança da rodovia, nos termos da seção III.2 do voto condutor;

85. Conforme Nota Técnica Conjunta GREG/GEMEF/SUCON/DIR-ANT 10/2023, de 22/11/2023 (SEI 20375374) (peça 107, p. 11-12) (...):

'3.3.63. Embora possa fazer sentido, por se tratar de trecho com concessão existente, operado pela Concessionária BR-040 S. A. ('Via 040'), essa antecipação pode gerar riscos à atratividade de novos players. Para o adequado atendimento aos parâmetros de desempenho estabelecidos no PER no prazo de 12 meses, a concessionária deverá, além de realizar uma avaliação de todo o trecho, elaborar planejamentos de intervenções, contratação, aprovação de projetos, que podem dificultar o seu efetivo cumprimento.

3.3.64. Além disso, a necessidade de validação de atendimento aos parâmetros, em período inferior a 12 meses, pode gerar um custo regulatório maior para a Agência, cabendo lembrar que o prazo de 12 meses tem sido o padrão adotado para os trabalhos iniciais nas concessões estruturadas recentemente

3.3.65. Por tais motivos, entende-se, considerando a possível sensibilidade ao mercado interessado e a experiência do regulador, manter a prescrição do cronograma de execução da fase com prazo máximo de Trabalhos Iniciais em 12 meses.'

86. Isso posto, entende-se que não houve o atendimento à recomendação.

87. Propõe-se considerar **não atendida, mediante justificativa,** a recomendação do **item 9.2.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.



Determinação 9.3. - determinar à AudRodoviaAviação que:

88. A seguir, o detalhamento de cada um dos subitens da determinação:

Determinação 9.3.1. - autue processo para fazer o Acompanhamento concomitante dos procedimentos preparatórios à licitação para concessão da BR-040/MG/RJ, nos termos da seção V do voto condutor;

89. Com a segregação em dois subtrechos, de Juiz de Fora a Belo Horizonte e Rio de Janeiro a Juiz de Fora, os processos autuados foram respectivamente o TC 008.508/2020-8 e o TC 016.184/2024-6.

90. As empresas vencedoras foram a **Via Mineira** e a **Nova Estrada Real**, esta última contando prazo para o processo de assinatura contratual.

91. Isso posto, entende-se que houve o cumprimento à determinação.

92. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.3.1.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário.

Determinação 9.3.2. - monitore o item 9.2.1.1 do Acórdão 2.190/2019-Plenário, nos termos da seção VI do voto condutor.

93. Conforme o **Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário**, grifo nosso:

‘9.2. **recomendar**, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. ao Ministério da Infraestrutura, em conjunto com a Agência Nacional de Transportes Terrestres, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1.1. desenvolver, em atenção ao Decreto 9.203/2017, planejamento estratégico para o Procrofe, com ferramentas de governança e gestão que proporcionem avaliação e informações gerenciais para orientação decisória dos gestores, contemplando, no mínimo, a definição das diretrizes, objetivos e metas mensuráveis do programa; a elaboração de indicadores de desempenho, a fim de proporcionar transparência à execução, ao acompanhamento e à avaliação do programa; a implementação do sistema de gestão de riscos; (seção V do voto).’

94. O monitoramento do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário está sendo realizado no TC 012.624/2017-9. Recentemente foi realizada uma etapa de monitoramento, com a instrução de 18/9/2024 à peça 381 daqueles autos, julgada no Acórdão 2.571/2024-TCU-Plenário (MIN-JPJ):

‘b) considerar, no que tange ao monitoramento do cumprimento do disposto no Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário, nos termos do art. 243 do Regimento Interno:

b.1) em cumprimento a determinação de que trata o subitem 9.1;

b.2) implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2 e 9.2.2.2;

b.3) em implementação as recomendações dispostas nos subitens 9.2.1.1, 9.2.2.1, 9.2.2.3 e 9.2.2.4;

c) com relação à atualização da Lista de Alto Risco (LAR), na matéria de regulação e fiscalização do transporte rodoviário, classificar os critérios do art. 5º da Portaria-TCU 81/2024, conjuntamente para o Ministério dos Transportes e para a ANTT, como ‘apresentou progresso’, sem efetividade suficiente para afastar o alto risco relacionado ao tema, mantendo-o na Lista de Alto Risco (LAR), conforme § 4º do art. 6º;

d) remeter os autos à AudRodoviaAviação para que dê prosseguimento, nestes autos, do monitoramento do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário;’

95. Por força do item ‘d’ do Acórdão 2.571/2024-TCU-Plenário, o subitem 9.2.1.1 seguirá sendo monitorado.

96. Propõe-se considerar **cumprida** a determinação do **item 9.3.2.** do Acórdão 2.208/2023/TCU-Plenário. Propor que se dê continuidade ao monitoramento, nos termos do item ‘d’ do Acórdão 2.571/2024-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

97. O processo de desestatização tinha como objetivo acompanhar a relicitação do trecho da **BR-040/MG**, do trecho Belo Horizonte (MG) – Juiz de Fora (MG). A **EPS Via Mineira** sagrou-se vencedora do certame, assinando o contrato em 4/7/2024.

98. Com o exame do processo de licitação, restou avaliar em que medida as determinações e recomendações do **Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário** teriam sido cumpridas ou atendidas. A seguir a conclusão do presente exame sobre os itens do referido acórdão.

99. Dadas as determinações e recomendações proferidas no **Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira)**, pode-se concluir:

a) **subitem 9.1.1.2.** – considerando que houve correção das composições de custo que os suporte, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

b) **subitem 9.1.1.3.** – dado que o estudo de tráfego realizado para uma extensão maior pode ser aproveitado para uma menor, com as praças nos mesmos locais previstos originalmente, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

c) **subitem 9.1.1.4.** - dado que houve a licitação, a verificação dos documentos sendo uma etapa do processo, pode-se considerar a determinação **cumprida**, dispensando a continuidade do monitoramento;

d) **subitem 9.1.1.5.** - dado que a Infra S.A. afirma que usou as velocidades diretrizes para cada segmento, assim como as premissas adotadas para a elaboração da retroanálise, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

e) **subitem 9.1.1.6.** - tomando por base a simulação feita via HDM-4 e os parâmetros descritos, refletindo na MEF, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

f) **subitem 9.1.1.7.** – com base nessa declaração e com as devidas análises por parte dos SPEs e a conferência por parte da GEMEF, somado o fato de a licitação já ter ocorrido, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

g) **subitem 9.1.1.8.** - dado que houve as correções citadas e que são suficientes para sanar a lacuna relacionada com a base cartográfica, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

h) **subitem 9.1.1.9.** - considerando que houve saneamento da planilha da MEF, pode-se considerar a determinação **cumprida**

i) **subitem 9.1.1.10.** - dado que houve as alterações e ajustes na documentação jurídica envolvida no certame, após sua análise, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

j) **subitem 9.1.2.** – considerando que em relação à totalidade das correções restou uma impactante, citada no parágrafo 3.3.26., cujas propostas de alteração nos procedimentos do leilão somente serão mantidas para o trecho da BR-040 entre o Rio de Janeiro e Juiz de Fora, considerar-se essa determinação **cumprida parcialmente**. Considerando que já houve a licitação para os trechos seccionados da BR-040, mais a entrega do trecho Brasília-Cristalina para o DNIT, não há mais como haver cumprimento, daí não havendo necessidade de prosseguir com o monitoramento;

k) **subitem 9.1.3.** – considerando que houve correção das composições de custo que os suporte, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

l) **subitem 9.1.4.** – considerando que a ANTT solicitou à Infra S.A. que calculasse a proporção média a ser construída, para servir de referência, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

m) **subitem 9.1.5.** – considerando que o cálculo foi feito, pode-se considerar a determinação **cumprida**;

n) **item 9.2.** – considerando que a ANTT manteve o prazo em 12 meses, ao invés de 9 meses, a recomendação **não foi acolhida**, mediante justificativa;

o) **subitem 9.3.1.** – considerando que a Unidade Técnica autuou os processos **TC 008.508/2020-8 (Via Mineira)** e **TC 016.184/2024-6 (Nova Estrada Real)**, pode-se considerar a determinação **cumprida**; e



p) **subitem 9.3.2.** – considerando que o monitoramento do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário está sendo realizado no TC 012.624/2017-9, incluindo o subitem 9.2.1.1., pode-se considerar a determinação **cumprida**.

100. Não subsistindo determinação ou recomendação a ser monitorada, o processo pode ser encerrado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo considerar em relação aos **itens 9.1., 9.2. e 9.3. do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário**:

a) **cumpridas** as determinações dos subitens **9.1.1.2., 9.1.1.3., 9.1.1.4., 9.1.1.5., 9.1.1.6., 9.1.1.7., 9.1.1.8., 9.1.1.9., 9.1.1.10., 9.1.3., 9.1.4, 9.1.5., 9.3.1. e 9.3.2. do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário**;

b) **parcialmente cumprido** o subitem **9.1.2. do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário**, dispensando-se a continuidade do monitoramento;

c) **não acolhida, mediante justificativa**, a recomendação do subitem **9.2. do Acórdão 2.208/2023-TCU-Plenário**.

d) *comunicar a ANTT sobre a decisão proferida pelo Tribunal; e*

e) *arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU*” (grifos e destaques da instrução).

É o relatório.

VOTO

Trata-se, originalmente, do acompanhamento do processo de desestatização referente à concessão do segmento rodoviário constituído pela rodovia BR-040/MG, em trecho de 232,10 km, com início em Belo Horizonte/MG, no entroncamento com a BR-356/MG (para Belo Horizonte), km 544,00, até Juiz de Fora/MG, no entroncamento com a Antiga União e Indústria (Bairro Triunfo), km 776,1, em Juiz de Fora/MG.

2. Lembro que o trecho original da rodovia concedida foi desmembrado durante o processo de relicitação. Neste caso, ocorreu a análise do Edital 4/2023, que resultou no contrato à peça 116, firmado com a EPR Minas Gerais S.A., em 4/7/2024, o qual incluiu a concessão de 13,99 km de pista simples, 71,92 km de pista dupla e 146,19 km de multivias, com desconto de 11,21% sobre a tarifa básica de pedágio prevista.
3. Após a atualização devida, os valores de pedágio praticados passaram a ser de R\$ 12,70 para os veículos da categoria 1.
4. Por meio do despacho à peça 96, indeferi o pedido de medida cautelar formulado pela empresa BR-040 S/A (Via 040), antiga Concessionária da BR-040/MG/RJ, que objetivava suspender o leilão do Trecho Sul, admitindo tal empresa, assim como a EPR Minas Gerais S.A., como partes interessadas no processo.
5. Nesta oportunidade, cuida-se do monitoramento das medidas adotadas para cumprir os comandos contidos no Acórdão 2.208/2023-Plenário, de minha relatoria (peça 62).
6. A transcrição desses comandos encontra-se na tabela a seguir, que contém, ainda, resumo das informações coletadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil

(AudRodoviaAviação) e eventuais análises, que serviram de base para esta unidade considerar:

- a) **cumpridas** as determinações, **exceto quanto ao subitem 9.1.2**, cuja conclusão foi pelo cumprimento **parcial**; e
- b) **não atendida** a recomendação do subitem 9.2:

Acórdão 2.208/2023-Plenário	Informações prestadas
“9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que: 9.1.1. proceda a análise dos estudos e das minutas do futuro certame, realizando os exames pormenorizados usualmente executados em projetos similares, tais como os enumerados a seguir: 9.1.1.2. a validação dos custos do projeto a ser licitado, por meio de tabela Sicro e de sistemas de custos de referência oficiais afins;”	A ANTT validou os custos, confirmando junto à Infra S.A. (estruturadora do projeto) que foram adotados os sistemas oficiais (Sicro e Sinapi) como fonte dos preços, sendo que as diferenças em relação ao Sicro (tabela à peça 105, p. 3) estariam justificadas.
“9.1.1.3. a verificação dos Estudo de Tráfego e dos detalhamentos das planilhas de capacidade e nível de serviço;”	Segundo informado pela ANTT, foi desenvolvido estudo de tráfego para toda a extensão da rodovia BR-040 entre Rio de Janeiro e Belo Horizonte, com escopo restrito ao segmento entre Juiz de Fora e Belo Horizonte. O estudo conteria item específico sobre a avaliação da capacidade e do nível de serviço dos segmentos homogêneos, em termos de tráfego, estimado por meio do método <i>Highway Capacity Manual</i> (HCM). Ainda segundo a entidade, foram identificados trechos críticos, que precisavam de intervenções viárias (duplicação ou implantação de terceira faixa) para manter a operação com nível de serviço adequado, sendo que os investimentos previstos estariam de acordo com as necessidades identificadas.
“9.1.1.4. a avaliação do cadastro para verificação da compatibilidade das soluções previstas na Planilha Modelo Econômico-Financeiro para Trabalhos iniciais, recuperação e manutenção;”	Conforme a ANTT, o cadastro da rodovia foi realizado com base nas metodologias descritas em normativos técnicos da entidade, e os documentos se mostraram suficientes para a análise das fases da concessão (trabalhos iniciais, de recuperação e manutenção) e estariam compatíveis com a modelagem econômico-financeira.
“9.1.1.5. o exame da planilha de retro análise das velocidades diretrizes e consequentes correções de traçado;”	Consoante a ANTT, as “velocidades diretrizes” foram definidas observando os normativos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o que resultou no quantitativo fixado no Programa de Exploração da Rodovia (PER) de obras de correções de traçado e iluminação de curvas côncavas, sendo que as premissas adotadas para a elaboração da retroanálise estariam em conformidade com o previsto para as “velocidades diretrizes” estipuladas.
“9.1.1.6. a avaliação das saídas de HDM-4 para validação dos ciclos de manutenção e recuperação do pavimento;”	A ANTT informou que, na modelagem do <i>Highway Development and Management</i> (HDM-4), o estudo contemplou os principais parâmetros de desempenho do PER base. A entidade também esclareceu que as soluções adotadas tiveram como base o cadastro da rodovia e que, para as fases de recuperação e manutenção, foram indicadas as

	soluções de fresagem com recomposição de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), além da solução de restauração para a primeira fase citada, e as soluções estariam compatíveis para o nível de detalhamento utilizado nos estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTEA).
“9.1.1.7. a validação da modelagem econômica, por meio de análise pormenorizada da Planilha Modelo Econômico-Financeiro;”	Consoante a entidade, a elaboração da modelagem econômico-financeira levou em conta todas as premissas estabelecidas em projetos anteriores e as diretrizes das políticas públicas, conforme definições do Ministério dos Transportes, incorporando <i>inputs</i> e procedimentos específicos, não tendo a Gerência de Modelagem Econômico-Financeira identificado inconformidades no arquivo consolidado da modelagem.
“9.1.1.8. o exame da base cartográfica para verificação dos mapeamentos georreferenciados a fim de analisar as unidades de conservação próximas a faixa de domínio;”	A ANTT esclareceu que foram efetuados refinamentos nos cadernos que integram os estudos sociais e ambientais, visando corrigir imprecisões identificadas, sendo efetuados vários ajustes: a) correções na numeração e na identificação das bases cartográficas; b) revisão e alinhamento de dados fornecidos pelo Tomo 2 – Estudos Ambientais com os dados contidos no modelo econômico-financeiro (MEF), sobre estruturas de Travessias de Fauna; c) atualização desse tomo com as informações da renovação da Licença de Instalação 1.121/2016, incluindo detalhamento acerca de trechos bloqueados para execução de obras; d) interferências do projeto sobre as unidades de conservação (Estação Ecológica de Fechos e Monumento Natural Serra da Moeda); e e) atualização do mesmo tomo com a decisão do Ibama sobre a caracterização espeleológica, motivo de bloqueio na licença de instalação.
“9.1.1.9. o saneamento da Planilha Modelo Econômico-Financeiro, de forma que ela contenha todas as informações necessárias e suficientes para o entendimento dos cálculos do projeto de concessão que será licitado, conforme o disposto no art. 3º da IN TCU 81/2018;”	Segundo a ANTT, a modelagem econômico-financeira conteria todas as informações necessárias e suficientes para que o estudo, a nível de EVTEA, produzisse os cálculos do projeto de concessão que seria licitado.
“9.1.1.10. a análise da documentação jurídica envolvida no certame;”	Conforme a ANTT, foi feita análise minuciosa sobre essa documentação, efetuando-se as alterações necessárias, como, por exemplo, de remissões à Lei 8.666/1993 para a Lei 14.133/2021.
“9.1.2. viabilize a análise jurídica da documentação afeta ao certame pela Procuradoria Federal junto à ANTT;”	De acordo com a entidade, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal em paralelo às análises da área técnica e da Infra S.A., sendo exarado o Parecer 00296/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, com sugestões de ajustes, a exemplo dos relativos: i) à inadequação de se conceder permissão ampla à locação e ao arrendamento de bens da concessão sem prévia autorização da ANTT; e ii) à necessidade de maior clareza quanto à natureza pública dos bens decorrentes da utilização dos recursos de desenvolvimento tecnológico.
“9.1.3. corrija as composições de custos unitários apontadas no Relatório dessa	Foi encaminhado arquivo com cálculo detalhado de todas as composições ajustadas em atendimento à

deliberação, de forma a adequá-las ao Sicro, nos termos da seção II.2 do voto condutor;”	determinação, atualizando-se a data-base para julho de 2023. A unidade especializada indicou que a tabela à peça 105, p. 3, esclarece a razão das diferenças apontadas no relatório em relação ao Sicro.
“9.1.4. adeque as larguras das plataformas das seções de pista a serem construídas, de modo a levar em conta a infraestrutura já disponível, nos termos da seção II.2 do voto condutor;”	Neste ponto, a área técnica da ANTT manifestou que não concorda integralmente com a determinação, expondo que o EVTEA não precisa conter nível detalhado de todas as intervenções previstas (apenas das correções de traçados atreladas a parâmetros geométricos inadequados) e que o possível aproveitamento de parcela da estrutura existente só poderia ser definido, com precisão, na fase de elaboração de projeto executivo. Todavia, a entidade adotou medidas para otimizar a precificação das soluções na modelagem econômico-financeira, considerando o aproveitamento parcial das pistas existentes nos casos de alterações de traçado em que couberam, com base em tratamento estatístico dos dados. Ao final, foram aplicados os percentuais de 100%, 80% e 50% de construção de novas pistas, em casos de alteamentos e rebaixamentos em função de interseções em desnível, correções de traçado e transposição no lado da duplicação, respectivamente.
“9.1.5. recalcule o valor do excedente tarifário e, consequentemente, do montante a ser ressarcido à atual operadora da BR-040/DF/GO/MG, considerando que a atual concessionária o receberá, para além da data originalmente prevista, no terceiro termo aditivo ao contrato de concessão, nos termos da seção II.3 do voto condutor;”	Após os ajustes no valor líquido que seria ressarcido à então operadora do trecho, tendo em vista o fato de que vinha recebendo mensalmente o excedente tarifário depois do envio das informações iniciais ao TCU, as projeções financeiras da ANTT resultaram em valor negativo em desfavor da operadora (de quase R\$ 85 milhões, na data-base março de 2024), de forma que não haveria previsão de recursos para o ressarcimento no edital.
“9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer metas para os Trabalhos Iniciais em prazos inferiores a nove meses, com vistas a prover uma melhoria mais célere das condições de segurança da rodovia, nos termos da seção III.2 do voto condutor;”	Neste ponto, a ANTT justificou que manteve a previsão do prazo de doze meses para os trabalhos iniciais, considerando que a antecipação poderia gerar, além de custo regulatório para a agência, em decorrência do padrão já adotado, riscos à atratividade de interessados no projeto, pela necessidade de a nova concessionária avaliar o trecho, planejar, aprovar e contratar as intervenções, por exemplo.
“9.3. determinar à AudRodoviasAviação que: 9.3.1. atue processo para fazer o Acompanhamento concomitante dos procedimentos preparatórios à licitação para concessão da BR-040-MG/RJ, nos termos da seção V do voto condutor;”	Com a segregação do trajeto inicial em outros dois subtrechos, os acompanhamentos foram feitos no TC 008.508/2020-8 (de minha relatoria) e no TC 016.184/2024-6 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).
“9.3.2. monitore o item 9.2.1.1 do Acórdão 2.190/2019-Plenário, nos termos da seção VI do voto condutor;”	O monitoramento está sendo realizado no TC 012.624/2017-9, no qual foi proferido o Acórdão 2.571/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que considerou a recomendação em implementação.

7. Devo recordar que a maioria das determinações efetuadas decorre do fato de que, pela celeridade determinada para conclusão dos procedimentos necessários a lançar, ainda em 2023, o edital de licitação, seguindo diretriz ministerial, a área técnica da ANTT e a Procuradoria Federal junto à entidade, conforme as respectivas competências, concluíram suas manifestações sem realizar exames essenciais sobre os novos estudos de viabilidade técnica e econômica, feitos após a cisão do objeto contratual anterior, e sem aprofundar a avaliação jurídica do novo certame, como usualmente feito.
8. Como ressaltado no voto condutor do Acórdão 2.208/2023-Plenário, não tinham sido realizadas avaliações indispensáveis, com possibilidade de fragilizar a confiabilidade das estimativas dos custos e despesas envolvidas, bem como das receitas previstas.
9. Nesse contexto, naquela decisão, considerou-se possível sobrepreço, derivado de preços acima do teto de referência do Sicro (R\$ 513 milhões) e de diferença de quantitativos em relação às correções de traçado que não levavam em conta faixas de pistas já existentes (R\$ 96 milhões).
10. Como se vê, houve, de fato, a adoção de medidas para cumprir basicamente todos os comandos do Tribunal.
11. Relativamente ao possível sobrepreço (**subitem 9.1.3** da deliberação), ante os referenciais do Sicro, no voto à peça 63, p. 10, já havia registrado que os cálculos então efetuados pela AudRodoviaAviação não levaram em conta as correções de distância média de transporte, por ausência de informações que subsidiassem o refinamento desses cálculos, e que a diferença apurada poderia ser minorada, após a agência reguladora detalhar a composição dos preços unitários dos serviços.
12. Desta feita, a unidade especializada indicou que a tabela à peça 105, p. 3, esclarece a razão das diferenças apontadas no relatório então produzido. Portanto, infiro que o eventual sobrepreço foi descaracterizado neste quesito.
13. Em relação ao outro ponto (subitem 9.1.4), destaco que a premissa anteriormente adotada no projeto, de refazer a quase totalidade da pista sem que a infraestrutura existente fosse aproveitada, configurava-se antieconômica. Assim, a aplicação dos percentuais de 100%, 80% e 50% de construção de novas pistas, em casos de alteamentos e rebaixamentos em função de interseções em desnível, correções de traçado e transposição no lado da duplicação, respectivamente, revelou-se providencial para resolver parte dos problemas apontados.
14. Sobre esse assunto, a unidade especializada ressaltou ser importante que a ANTT acompanhe de perto o atendimento aos parâmetros mínimos estabelecidos no PER para as correções de traçado, haja vista que, na prática, podem ser adotadas outras soluções previstas no respectivo projeto executivo.
15. Quanto à arrecadação do excedente tarifário (diferença entre a tarifa praticada e aquela calculada como justa, de comum acordo entre as partes, para remunerar o concessionário), confirmou-se o cenário delineado no voto condutor da decisão monitorada, no sentido de haver valor líquido negativo no cálculo do ressarcimento devido à concessionária anterior (peça 63, p. 13-

14), contrariamente ao que estava previsto como dado de entrada no EVTEA e na minuta de contrato então analisadas (**subitem 9.1.5** da deliberação).

16. Relativamente à determinação do subitem **9.1.2**, anoto que a conclusão da unidade especializada pelo seu cumprimento **parcial** se fundamentou na seguinte assertiva da ANTT (peça 107, p. 7), com os destaques e grifos constantes da instrução:

*“3.3.26. Por fim, em que pese a SUCON tenha apresentado, por meio do no Despacho (SEI 20352813), **proposta de alteração nos procedimentos de leilão** a serem observados no presente certame, iniciativa esta elogiada pela PF-ANTT em seu **PARECER n. 00296/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI - 20363311)**, entendeu-se, por fim, que **a proposta carece de um maior aprofundamento junto às demais entidades relacionadas ao projeto de concessão, de forma que optou-se por mantê-la apenas para o projeto de concessão da BR-040/MG/RJ, trecho RJ-JF, que, após aprovação da Diretoria, será encaminhado ao Ministério dos Transportes para aprovação do novo Plano de Outorga e para o TCU, para nova avaliação.**”*

17. Entretanto, em que pese a Procuradoria Federal junto à ANTT não tenha acatado a proposta da Superintendência de Concessão da Infraestrutura (Sucon) no caso concreto (sobre a qual não há maiores detalhes nestes autos), penso que o fato não tem repercussão direta na determinação deste Tribunal para que a entidade viabilizasse a análise jurídica da documentação afeta ao certame pelo referido órgão jurídico, pois isso, efetivamente, ocorreu.
18. Em consequência, diversamente da AudRodoviaAviação, entendo que houve o **cumprimento** integral da determinação. Mas concordo que não há medida a adotar sobre o ponto, considerando que a unidade especializada não indicou irregularidade específica na contratação em tela (já firmada) em virtude desse fato, bem como esclareceu que houve a licitação para os demais trechos seccionados da BR-040, além da entrega do trecho Brasília-Cristalina ao Dnit.
19. No mais, especificamente quanto às determinações atendidas pela ANTT, vale chamar a atenção para a necessidade, mencionada pela unidade especializada na última instrução (subitem 9.1.1.8), de que as condicionantes gerais e específicas contidas na Licença de Instalação, com as respectivas retificações e atualizações, sejam devidamente atendidas, especialmente as que se referem ao relatório final de cada obra, ao acompanhamento executado no âmbito do Plano de Controle Ambiental e aos estudos complementares e alternativas sobre as questões relacionadas com as obras próximas às cavernas (peça 121).
20. Para subsidiar a fiscalização a cargo da ANTT quanto a esse assunto e aquele citado no item 14, é suficiente o envio do inteiro teor da deliberação a ser adotada à entidade.
21. Por fim, sobre a recomendação tida pela unidade especializada como não implementada, registro que as justificativas apresentadas pela ANTT nesta fase foram as mesmas formuladas anteriormente, quando a entidade requereu, antecipadamente, afastar a cogitada recomendação, de acordo com o seguinte trecho do voto à peça 63:

“109. Em síntese, a Sucon/ANTT requereu afastar a presente recomendação, em razão: a) do risco de que essa antecipação de investimentos poderia acarretar a atratividade do certame; b) do aumento do custo



regulatório, em vista da verificação dos parâmetros de desempenho em um prazo menor do que doze meses; e c) a praxis regulatória é doze meses para receber os Trabalhos Iniciais.

110. A proposta da AudRodoviaAviação de recomendar, com base em manifestação da PR/MG, a avaliação da conveniência e oportunidade de antecipar parte dos investimentos da Fase de Trabalhos Iniciais é factível e razoável, uma vez que, além de ter sido evidenciado que parte dos parâmetros do pavimento e da sinalização vertical serão devolvidos em boas condições, o valor da tarifa cobrada dos usuários, que é atualmente R\$ 6,30 por praça, poderá chegar a R\$ 14,16 se não for ofertado deságio.

111. Por outro lado, a atratividade do certame é importante e deve ser levada em consideração.

112. Nesse contexto, considerando que a proposta da AudRodoviaAviação não impõe obrigação de sua implementação por parte da Agência Reguladora e que a decisão final pela antecipação de parte dos investimentos da fase de Trabalhos Iniciais cabe a Diretoria Colegiada da ANTT, acolho a proposta de recomendação para que ela seja novamente avaliada, inclusive quanto à eventual viabilidade de antecipação de apenas parte dos serviços, até publicação do edital do certame.”

22. Diante desse panorama, e tendo em vista que houve deságio no certame (item 2, retro) e que a decisão estava na esfera da discricionariedade da entidade, concordo que o presente monitoramento pode ser encerrado, independentemente do não atendimento da recomendação.

23. Dessa forma, concluo o presente trabalho na expectativa de que o Tribunal tenha dado mais um passo a fim de contribuir para que a sociedade conte com melhorias em rodovias relicitadas, por meio da prestação de serviços de qualidade e da realização dos investimentos imprescindíveis para garantir a segurança no tráfego e o uso das pistas no transporte de mercadorias em prol do desenvolvimento econômico e social do país, com tarifas adequadas pagas pelos usuários.

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 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2519/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.082/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessadas: BR-040 S.A. (19.726.048/0001- 00) e EPR Minas Gerais S.A. (55.244.300/0001-08)
4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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: Antônio Pedro Rima de Oliveira Faria (OAB/SP 429.240) e outros, representando a EPR Minas Gerais S.A.; e Eduardo de Abreu e Lima (OAB/RJ 075.468) e outros, representando a BR040 S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento dos atos e



procedimentos relativos ao processo de desestatização da BR-040/MG, ora em fase de monitoramento das medidas adotadas para cumprir o Acórdão 2.208/2023-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. 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno e nos arts. 2º, inciso III, e 17 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.1 a 9.1.5, 9.3.1. e 9.3.2. do Acórdão 2.208/2023-Plenário;

9.2. considerar não implementada a recomendação contida no subitem 9.2. do referido acórdão;

9.3. enviar cópia do inteiro teor desta deliberação, incluindo o relatório e o voto que a fundamentam, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), como subsídio à fiscalização a seu cargo; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.759/2024-2

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am – MJ.

Responsáveis: Benjamin Affonso Neto (476.045.812-34); Cla Vigilância Privada Ltda (26.535.662/0004-00); Gustavo Herzog Milagre (133.288.277-30); Tawrus Segurança e Vigilância Ltda (09.406.386/0001-00).

Interessado: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am - Mj (00.394.494/0105-22).

Representação legal: Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Amazon Security Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO FALSA.



REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DO PREGOEIRO E DA EMPRESA TAWRUS. REVELIA DA EMPRESA CLÃ E DO GESTOR QUE HOMOLOGOU O CERTAME. INIDONEIDADE DA EMPRESA CLÃ. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (peças 87 e 88):

Instrução de Análise de Audiência e Oitiva

<i>A. Identificação do Processo</i>		
TC 017.759/2024-2	Conhecimento. Procedência parcial. Acolhimento das razões de justificativa. Revelia. Arquivamento	
Unidade Jurisdicionada		Uasg
3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM - MJ		200110
Representante	CNPJ	Contrato Social
Amazon Security Ltda.	04.718.633/0001-90	Peça 2
<i>Objeto da Contratação</i>		
Serviços continuados de Vigilância e Segurança armada, incluindo o fornecimento de uniformes, materiais e equipamentos, com dedicação exclusiva de mão de obra, para atender às necessidades da sede do prédio Administrativo, da Frota/Garagem, ambos pertencentes às instalações da Sede da SPRF, da Sede da Delegacia 01, localizada no arco da Suframa, no município de Manaus-AM, e da Unidade Operacional PRF UOP 02, no município de Presidente Figueiredo, todos no estado do Amazonas (peça 4, p. 3).		
Procedimento Auxiliar de Contratação	Modalidade	Número do Certame
Não se aplica	Pregão Eletrônico	90001/2024
Modo de Disputa	Critério de Julgamento	
Combinado (aberto e fechado)	Menor preço global	
Vigência	Valor Contratado	
Sessenta meses (peça 4, p. 2)	R\$ 5.483.358,42 (peça 14, p. 1)	
Legislação que Rege o Certame		
Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)		
Suspensão por Medida Cautelar?		Não
Fase do Contrato		
Certame homologado em 27/6/2024 e Contrato 5/2024 (peça 14) assinado em 3/7/2024.		
<i>B. Identificação dos Responsáveis</i>		

<i>Responsável e CPF/CNPJ</i>	<i>Representante Legal</i>	<i>Procuração</i>	<i>Há Pedido de Sust. Oral?</i>
<i>Gustavo Herzog Milagre (CPF 133.288.277-30)</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não.</i>
<i>Benjamin Affonso Neto (CPF 476.045.812-34)</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não.</i>
<i>Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00)</i>	<i>Geeise Maria da Costa Correa</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não</i>
<i>Clã Vigilância Privada Ltda. (CNPJ 26.535.662/0004-00)</i>	<i>Jorge Luiz Santos Castro</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não</i>

C. Histórico

1. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) ao efetuar o cadastramento de sua proposta inicial, conforme exigido no item 3.4.4. do Edital (peça 4, p. 4), a empresa declarada vencedora, Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., apresentou declaração falsa de que cumpre a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, uma vez que, ao se efetuar consulta no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego - <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab> - verifica-se que a referida empresa, em realidade, emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991 (peça 1, p. 6, e peça 10, p. 2);

b) o Edital do certame estabeleceu no item 7.7, referente à fase de habilitação, que “7.7. 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” (peça 4, p. 12);

c) o não cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social viola o disposto no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, visto que tal dispositivo constitui critério de habilitação não atendido pela empresa declarada vencedora;

d) a representante interpôs recurso administrativo contrário à habilitação da Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., porém, o Pregoeiro negou provimento ao recurso utilizando-se de “razões que simplesmente não condizem com a realidade dos fatos” (peça 1, p. 7), pois alegou que o Tribunal Superior do Trabalho teria estabelecido em julgado que “desde que se comprove a impossibilidade do atendimento à cota exigida legalmente, a empresa não poderá ser penalizada”, desde que seja observada “uma postura ativa da empresa, com o intuito de preenchimento das vagas e o fiel cumprimento do ordenamento jurídico vigente” (peça 1, p. 7);

e) a análise efetuada pelo Pregoeiro com relação à existência de “postura ativa da empresa” para cumprir a lei baseou-se na publicação de anúncios em página de classificados de oferta de vaga de emprego e em postagem em “rede social” da empresa;

f) entretanto, a Lei 14.133/2021 em nenhum momento admite que “basta a ‘postura ativa da empresa’ para suplantare a exigência que é formulada pela norma, sendo efetivamente necessário o cumprimento da cota para fins de habilitação em procedimentos regidos pelo referido diploma legal” (peça 1, p. 7);

g) o ato do pregoeiro configura ofensa aos princípios da legalidade e da moralidade que possuem assento constitucional nos termos do disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e também positivados no art. 5º da Lei 14.133/2021;

h) a apresentação de declaração falsa configura o cometimento de infração administrativa conforme disposto no item 9.1.4. do edital do Pregão Eletrônico 90001/2024;

i) a Lei 14.133/2021 estabelece em seu art. 155, inciso VIII, que o licitante deverá ser responsabilizado administrativamente caso apresente “declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou execução do contrato”;

j) a mesma Lei estabelece em seu art. 63, inciso IV, que 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, não devendo ser admitida a apresentação de declaração falsa;

k) “A Administração não pode criar critérios de julgamento não inseridos no instrumento convocatório ou deixar de seguir os que já estão ali definidos, pois estaria malferindo o princípio do julgamento objetivo” (peça 1, p. 15); e

l) também a empresa Clã Vigilância Privada Ltda. incorreu na mesma prática ilícita, pois igualmente apresentou declaração falsa de que cumpre a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, quando, em realidade, verifica-se que a referida empresa emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número inferior ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991 (peça 10, p. 3).

2. A instrução inicial (peça 16) concluiu pelo conhecimento da representação, pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, pela realização de oitiva à Unidade Jurisdicionada, com construção participativa de deliberações, e pela realização de audiência dos responsáveis pela condução e homologação do certame e das empresas que supostamente apresentaram falsa declaração no certame de que cumprem a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitado da Previdência Social. A proposta foi confirmada pelo corpo diretivo desta AudContratações (peças 17 e 18).

D. Histórico de Comunicações

Pronunciamento do Auditor-Chefe	Peça 18	25/7/2025
Ofícios Encaminhados aos Responsáveis, Unidades Jurisdicionadas e Sociedades Empresariais		
À sociedade empresária a Clã Vigilância Privada Ltda.	Ofício 33902/2024-TCU/Seproc (audiência), de 26/7/2024 (peça 24)	
À sociedade empresária a Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.	Ofício 33900/2024-TCU/Seproc (audiência), de 26/7/2024 (peça 25)	
À sociedade empresária a Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.	Ofício 33903/2024-TCU/Seproc (oitiva), de 26/7/2024 (peça 26)	
Ao Sr. Benjamin Affonso Neto	Ofício 33905/2024-TCU/Seproc (audiência), de 31/7/2024 (peça 27)	



<i>Ao Sr. Gustavo Herzog Milagre</i>	<i>Ofício 33904/2024-TCU/Seproc (audiência), de 31/7/2024 (peça 28)</i>
<i>Ao Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal no Amazonas</i>	<i>Ofício 33896/2024-TCU/Seproc (oitiva), de 31/7/2024 (peça 31)</i>
<i>Ao Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal no Amazonas</i>	<i>Ofício 33896/2024-TCU/Seproc (construção participativa), de 31/7/2024 (peça 32)</i>

E. Documentos Apresentados em Resposta às Audiências e Oitivas

Por Coordenadoria de Controle Interno – Polícia Rodoviária Federal

Peças 38, 39 e 44

Por Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Amazonas

Peça 43

Por Gustavo Herzog Milagre

Peça 66

Por Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.

Peça 68

F. Exame Técnico

F.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Gustavo Herzog Milagre, em resposta ao Ofício 33904/2024-TCU/Seproc:

Conduta do responsável: na condição de pregoeiro do certame em questão declarou vencedora a empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00) sem haver verificado a veracidade da declaração por ela firmada de que cumpria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social. Conforme exigência legal, a empresa está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) de seu quadro de pessoal com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na proporção do número de empregados estabelecida em lei. Em apreciação de recurso administrativo interposto contra a habilitação da licitante por ele declarada vencedora, desconsiderou as evidências que indicavam ser falsa a declaração em questão, afastando-se da obrigação de praticar atos em estrita observância às disposições expressas em lei e no edital do certame, propiciando o cometimento de fraude à licitação;

Razões de justificativa do responsável (peça 66):

a) o argumento central da defesa baseia-se na interpretação legal da expressão "reserva de cargos" prevista na Lei 14.133/2021. O responsável sustenta que a legislação exige apenas a declaração de reserva de cargos, não a comprovação efetiva de preenchimento dessas vagas. Há uma distinção fundamental entre "reservar vagas" e "preencher vagas", sendo que apenas a reserva constitui requisito de habilitação, enquanto o preenchimento efetivo pode ser verificado posteriormente durante a fiscalização do contrato;

b) a defesa fundamenta-se amplamente na jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho, citando múltiplos julgados que reconhecem que as empresas não podem ser penalizadas pelo não preenchimento das vagas quando comprovados esforços para contratar pessoas com deficiência. Os precedentes demonstram que é suficiente a "postura ativa" da empresa através da divulgação de vagas e tentativas de contratação, sendo aceita pela jurisprudência a impossibilidade de cumprimento por fatores alheios à vontade da empresa;

c) corroborando o entendimento da defesa, o responsável cita o Parecer 00118/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, que estabelece interpretação adequada do dispositivo legal. Segundo o parecer da Advocacia-Geral da União, a empresa deve destinar o percentual de cargos conforme a lei, sendo que a eventual não ocupação por razões alheias à vontade é aceitável, desde que haja esforços comprovados para preenchimento. O parecer também esclarece que é desprovida de legalidade a exigência de certidão do Ministério do Trabalho e Emprego para fins de habilitação, sendo suficiente a declaração do próprio licitante;

d) a defesa apresenta dados concretos sobre a realidade do mercado local que evidenciam a dificuldade generalizada para preenchimento dessas vagas. Das quatorze empresas participantes do pregão, três estavam desobrigadas de reservar vagas por possuírem menos de cem funcionários, dez empregavam pessoas com deficiência em percentual inferior ao legal, e apenas uma empresa (Amazon Security) empregava em percentual superior ao exigido. Essa situação demonstra que a dificuldade não é específica da empresa contratada, mas uma realidade do mercado local;

e) o responsável enfatiza que a decisão priorizou a vantajosidade da contratação, princípio fundamental do processo licitatório. A empresa vencedora ofereceu o menor preço e possui 22 contratos vigentes com órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, demonstrando capacidade técnica e experiência comprovadas. A decisão atendeu ao princípio da economicidade ao selecionar a proposta mais benéfica ao erário, cumprindo os objetivos estabelecidos no artigo 11 da Lei 14.133/2021;

f) quanto aos esforços da empresa contratada, a defesa demonstra que a Tawrus destina o percentual de cargos para pessoas com deficiência conforme estabelecido na Lei 8.213/1991, sendo que a não ocupação decorre de razões alheias à vontade da empresa. A comprovação dos esforços foi feita através de anúncios em plataformas digitais, realização de entrevistas, divulgação de vagas em jornais e redes sociais, evidenciando a postura ativa exigida pela jurisprudência;

g) a defesa invoca diversos fundamentos normativos, destacando que o artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 exige apenas declaração de reserva de cargos, enquanto o artigo 93 da Lei 8.213/1991 estabelece os percentuais de contratação. O artigo 11 da mesma lei define os objetivos da licitação, priorizando a vantajosidade, isonomia e desenvolvimento sustentável, enquanto o artigo 12, inciso II, estabelece que o desatendimento de exigências meramente formais não invalida o processo licitatório;

h) o responsável argumenta que os agentes públicos agiram dentro da legalidade e zelaram pelo princípio da economicidade, buscando a proposta mais vantajosa para a Administração. A decisão foi baseada em pesquisas, consultas, diligências e entendimentos jurisprudenciais consolidados, não havendo má-fé ou negligência na condução do processo. A atuação foi pautada pela busca do interesse público e pelo cumprimento dos princípios constitucionais e administrativos;

i) a questão interpretativa central do caso gira em torno do significado da expressão "reserva de cargos". Enquanto a Amazon Security entende o termo como "efetiva contratação", a defesa sustenta que significa apenas "destinação de vagas". O responsável reconhece a ausência de

pacificação sobre essa interpretação e solicita que o Tribunal de Contas da União defina o entendimento a ser aplicado em processos futuros, visando à padronização e ao aperfeiçoamento dos demais certames; e

j) em conclusão, a defesa sustenta que a conduta dos agentes públicos foi legal e fundamentada em jurisprudência consolidada e parecer da Advocacia-Geral da União. A ausência de pacificação doutrinária e jurisprudencial sobre o termo "reserva de vagas" justifica a interpretação adotada, sendo necessário o julgamento do TCU para definição de entendimento uniforme a ser aplicado em processos licitatórios futuros, garantindo segurança jurídica e aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos.

Análise:

3. O Tribunal de Contas da União tem consolidado, através de múltiplas decisões recentes, entendimento uniforme e consistente sobre a interpretação do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que trata da exigência de declaração de cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social. Esta evolução jurisprudencial representa marco significativo na aplicação das normas de inclusão social em processos licitatórios, estabelecendo critérios para avaliação da veracidade das declarações apresentadas pelas licitantes.

4. O Acórdão 523/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, estabeleceu os fundamentos interpretativos que têm orientado as decisões subsequentes da Corte. Neste precedente, o TCU reconheceu expressamente que "a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal da licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, presumindo-se sua veracidade com base nos princípios da boa-fé e da lealdade processual". O Tribunal estabeleceu ainda que tal presunção "não impede, obviamente, que essa declaração seja questionada de ofício ou a partir de elementos trazidos ao processo licitatório, no âmbito de recurso administrativo, no qual se argumente no sentido da inveracidade de declaração".

5. Um dos aspectos mais relevantes da jurisprudência consolidada pelo TCU refere-se ao reconhecimento do caráter dinâmico das situações de emprego relacionadas às cotas de pessoas com deficiência. O Acórdão 523/2025 estabeleceu 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".

6. O Tribunal observou 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". Esta constatação foi corroborada pela análise de caso concreto, onde "foram juntadas aos autos diversas certidões emitidas pelo MTE, em um intervalo de menos de 4 meses. Os resultados alternam ao concluir que a interessada estava empregando percentual INFERIOR, IGUAL ou SUPERIOR ao percentual mínimo exigido pela Lei". Tal evidência comprovou "tanto o caráter dinâmico da situação que a certidão do MTE pretende atestar, quanto a necessidade de se buscar mais evidências para a tomada de decisão quanto a uma possível inabilitação de licitante baseada nesse critério".

7. A jurisprudência do TCU estabeleceu de forma categórica que "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". Este entendimento foi reafirmado no Acórdão 5052/2025-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia, que estabeleceu que "essas certidões, por seu caráter dinâmico, não invalidam a declaração apresentada".

8. O Acórdão 5135/2025-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, corroborou este entendimento ao considerar que "a certidão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) apresentada pela representante (Amazon Security) não era exigida no edital e foi emitida após a fase de habilitação", e que "a empresa Belém Rio apresentou certidões com status 'superior' (à cota mínima) antes e depois do pregão e o status 'inferior' foi temporário, causado pela contratação de 160 novos vigilantes". O Tribunal reconheceu que "a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) reconhece que o não preenchimento da cota não implica automaticamente irregularidade, desde que haja esforços comprovados da empresa".

9. A jurisprudência do TCU tem valorizado consistentemente os esforços empresariais para cumprimento das cotas de pessoas com deficiência. O Acórdão 523/2025-TCU-Plenário estabeleceu que devem ser considerados válidos esforços como "a publicação de anúncios em redes sociais e em jornais, bem como da manutenção de contrato com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE)". O Tribunal reconheceu que "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".

10. O Acórdão 5052/2025-TCU-2ª Câmara reafirmou este entendimento ao considerar que "no caso concreto, a Liderança Limpeza e Conservação Ltda, em contrarrazões ao recurso contra sua habilitação, apresentou documentos que evidenciam esforços para a regular contratação de colaboradores PCD, conforme o art. 93 da Lei 8.213/1991. Além disso, em consulta ao site da empresa verifica-se que ela adota providências para preencher a reserva legal de vagas". O Tribunal concluiu que "essa conduta se amolda ao entendimento do TST, no sentido de não penalizar aquelas empresas que comprovadamente se empenham para preencher os cargos em discussão".

11. O TCU tem enfatizado a necessidade de análise contextual das situações envolvendo declarações de reserva de cargos. O Acórdão 1492/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, estabeleceu que "a análise do contexto revela que o entendimento adotado pelo TSE, ao exigir a comprovação do atendimento à cota de PCD, exclusivamente, na data da abertura da sessão não se mostra razoável, mormente à luz do Acórdão 523/2025-TCU-Plenário, cujo voto condutor reconhece o caráter dinâmico dessa exigência".

12. O Tribunal determinou que "eventual diligência pode ser realizada caso a declaração não seja confirmada pela Certidão do MTE, devendo a diligência ser direcionada a demonstrar a regularidade da licitante ao tempo da abertura do certame e não para oportunizar à licitante a regularização de eventuais pendências". Esta orientação estabelece que "a Administração deverá avaliar a suficiência ou não da documentação comprobatória apresentada pela empresa para o cumprimento dos requisitos".

13. A jurisprudência do TCU tem se alinhado consistentemente com o entendimento consolidado do Tribunal Superior do Trabalho sobre a matéria. O Acórdão 5052/2025-TCU-2ª Câmara reconheceu que "o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem se posicionado no sentido de afastar a responsabilidade das empresas pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, desde que se comprovem esforços para cumprir a cota mínima prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991. O TST entende que a indisponibilidade de candidatos aptos pode justificar o não atingimento da meta,

desde que não haja conduta discriminatória ou negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe".

14. O Acórdão 5135/2025-TCU-1ª Câmara reiterou que "a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) reconhece que o não preenchimento da cota não implica automaticamente irregularidade, desde que haja esforços comprovados da empresa". Esta convergência jurisprudencial fortalece a segurança jurídica e promove interpretação uniforme das normas de inclusão social.

15. O TCU tem estabelecido que a fiscalização efetiva do cumprimento das cotas deve ocorrer durante a execução contratual, não constituindo impedimento à habilitação o não preenchimento momentâneo das vagas. O Acórdão 5135/2025-TCU-1ª Câmara considerou que "a fiscalização do cumprimento das cotas está prevista para ocorrer durante a execução contratual, conforme o edital e a Lei 14.133/2021". Esta orientação alinha-se com o disposto no artigo 116 da Lei 14.133/2021, que estabelece a obrigação de cumprimento das cotas durante toda a vigência contratual.

16. Os recentes acórdãos do TCU, portanto, revelam jurisprudência consolidada e uniforme que privilegiam a interpretação razoável e contextual das exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência. O Tribunal tem consistentemente reconhecido a validade das autodeclarações, a insuficiência das certidões do MTE como único critério de avaliação, a importância dos esforços empresariais e a necessidade de análise dinâmica das situações de emprego.

17. A análise da defesa apresentada por Gustavo Herzog Milagre deve ser realizada considerando a jurisprudência consolidada e uniforme do Tribunal de Contas da União sobre a interpretação do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, conforme documentado anteriormente.

18. A defesa se alinha à jurisprudência consolidada do TCU ao distinguir entre a exigência de declaração de reserva de cargos e a obrigação de preenchimento efetivo das vagas. Esta interpretação encontra-se em plena consonância com o entendimento estabelecido pelo Tribunal, que reconhece expressamente que a exigência legal na fase de habilitação limita-se à declaração formal da licitante.

19. A posterior análise dos esforços empresariais, quando questionada a declaração em sede de recurso administrativo, seguiu a metodologia estabelecida pela jurisprudência da Corte, que determina a abertura de espaço para que a empresa reúna evidências da veracidade de sua declaração.

20. A empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. apresentou evidências concretas de seus esforços para cumprimento das cotas de pessoas com deficiência, alinhando-se aos critérios estabelecidos pela jurisprudência do TCU. Os esforços demonstrados incluem a publicação de anúncios em plataformas digitais, divulgação de vagas em jornais de grande circulação e realização de entrevistas para seleção de candidatos com deficiência.

21. Embora tenha havido questionamento sobre a identidade da empresa que publicou os anúncios (Tawrus Conservação versus Tawrus Segurança), tal circunstância não compromete a validade dos esforços, considerando que ambas pertencem ao mesmo grupo econômico. A defesa adequadamente esclareceu esta questão, demonstrando que os anúncios foram realizados por ambas as empresas do grupo.

22. A manutenção de 22 contratos vigentes com órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal constitui evidência adicional da capacidade da empresa em cumprir adequadamente suas obrigações legais, incluindo as relacionadas às políticas de inclusão social, reforçando a credibilidade da declaração apresentada.

23. A análise da realidade do mercado local apresentada na defesa revela situação que corrobora o entendimento consolidado pelo TCU sobre a necessidade de interpretação contextual das exigências de reserva de cargos. O fato de que apenas uma empresa entre quatorze participantes do pregão atendia plenamente ao requisito evidencia a dificuldade generalizada para preenchimento das vagas no mercado amazonense.

24. Esta constatação alinha-se perfeitamente com o precedente estabelecido no Acórdão 2204/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que alertou para as consequências da interpretação excessivamente restritiva das exigências de reserva de cargos. O Tribunal reconheceu que, ao se adotar entendimento rigoroso, "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".

25. No caso concreto do Pregão 90001/2024, a aplicação de interpretação restritiva resultaria na inabilitação de dez das onze empresas que efetivamente possuíam mais de cem funcionários, restando apenas a empresa representante como apta a participar do certame. Tal cenário comprometeria gravemente os princípios da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, objetivos fundamentais do processo licitatório estabelecidos no artigo 11 da Lei 14.133/2021.

26. A decisão do pregoeiro de manter a habilitação da empresa Tawrus atendeu adequadamente aos princípios da economicidade, eficiência e formalismo moderado, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A interpretação adotada na defesa promove segurança jurídica ao seguir precedentes consolidados do TCU e orientações da Advocacia-Geral da União. A aplicação uniforme da jurisprudência da Corte garante tratamento isonômico a situações similares e evita decisões contraditórias que comprometam a previsibilidade das decisões administrativas.

27. O Parecer 00118/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, invocado na defesa, encontra-se em consonância com a jurisprudência do TCU, o que fortalece a legitimidade da decisão adotada pelo pregoeiro e demonstra a adequação da interpretação às orientações institucionais vigentes.

28. A defesa adequadamente considerou que a fiscalização efetiva do cumprimento das cotas deve ocorrer durante a execução contratual, conforme estabelecido no artigo 116 da Lei 14.133/2021. Esta orientação, consolidada na jurisprudência do TCU, conforme já demonstrado, reconhece que o momento adequado para verificação do cumprimento integral das obrigações relacionadas às cotas é durante a vigência do contrato, quando a empresa efetivamente executará os serviços.

29. A inclusão de cláusula contratual específica sobre o cumprimento das cotas durante toda a execução do contrato garante que a empresa mantenha seus esforços para preenchimento das vagas, promovendo efetivamente as políticas de inclusão social sem comprometer a fase de habilitação com exigências que podem variar dinamicamente.

30. Portanto, a defesa apresentada por Gustavo Herzog Milagre encontra-se em conformidade com as decisões do Tribunal de Contas da União. A análise dos esforços empresariais da Tawrus, a consideração da realidade do mercado local e a priorização da vantajosidade da contratação atendem integralmente aos critérios estabelecidos pela jurisprudência consolidada e uniforme do TCU. Assim, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

Razões de justificativa apresentadas por Benjamin Affonso Neto, em resposta ao Ofício 33905/2024-TCU/Seproc:

Conduta do responsável: na condição de autoridade competente investido do cargo de Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Amazonas, homologou, em

27/6/2024, a adjudicação do objeto licitado à empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00), mesmo à vista de evidências apresentadas em recurso administrativo interposto contra a habilitação da licitante indicando ser falsa a declaração por ela firmada de que cumpria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social. Conforme exigência legal, a empresa está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) de seu quadro de pessoal com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na proporção do número de empregados estabelecida em lei. Ao homologar o certame, desconsiderou as evidências que indicavam ser falsa a declaração em questão, afastando-se da obrigação de praticar atos em estrita observância às disposições expressas em lei e no edital do certame e propiciando o cometimento de fraude à licitação, o que resultou na formalização de contrato administrativo com a empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00). A formalização do Contrato 5/2024 deve ser considerada circunstância agravante, tendo em vista o disposto no art. 116 da Lei 14.133/2021 que estabelece que, ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá comprovadamente cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou suas razões de justificativa.

Análise:

31. Embora Benjamin Affonso Neto, Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Amazonas, não tenha apresentado defesa no prazo estabelecido, caracterizando situação de revelia, os mesmos fundamentos fáticos e jurídicos que ensejaram o acolhimento das razões de justificativa de Gustavo Herzog Milagre aplicam-se integralmente em seu favor. A decisão administrativa no processo licitatório constitui ato complexo, onde as condutas do pregoeiro e da autoridade homologadora encontram-se intrinsecamente vinculadas pelos mesmos pressupostos fáticos e pela mesma interpretação jurídica das normas aplicáveis.

32. A homologação realizada por Benjamin Affonso Neto baseou-se necessariamente na análise técnica prévia conduzida pelo pregoeiro Gustavo Herzog Milagre, que, conforme exposto, aplicou corretamente a jurisprudência consolidada do TCU e do TST sobre a interpretação do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

33. A revelia de Benjamin Affonso Neto não pode ser interpretada como confissão de culpabilidade ou reconhecimento da procedência das alegações, especialmente quando os fundamentos fáticos e jurídicos do caso demonstram a adequação de sua conduta. A ausência de defesa não altera a realidade dos fatos nem a aplicabilidade da jurisprudência consolidada que fundamenta a legitimidade da decisão de homologação.

34. O instituto da revelia no âmbito administrativo não possui os mesmos efeitos do processo civil, não podendo ser utilizado para presumir veracidade de alegações quando os elementos objetivos dos autos demonstram o contrário. A análise da conduta deve basear-se nos fatos comprovados e na interpretação jurídica adequada das normas, independentemente da apresentação de defesa pelo responsável, conforme já decidido pelo Tribunal no Acórdão 1990/2025-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes.

35. Assim, considera-se revel o responsável, propondo deixar de lhe aplicar a multa legal, diante dos elementos de convicção expostos acima.

Razões de justificativa apresentadas por Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., em resposta aos Ofícios 33900/2024-TCU/Seproc e 33903/2024-TCU/Seproc

Conduta do responsável: Na condição de licitante no âmbito do Pregão Eletrônico 90001/2024

apresentou, para fins de habilitação, declaração de que a empresa cumpria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, cuja veracidade não foi confirmada em consulta realizada no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego - <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab>, no qual se verifica que a referida empresa, em realidade, emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991, caracterizando o cometimento de fraude à licitação;

Razões de justificativa do responsável (peça 68):

a) a empresa contesta veementemente a alegação de apresentação de declaração falsa, esclarecendo que cumpre a cota parcialmente, mesmo com número inferior ao exigido, o que afasta qualquer alegação de falsidade ou má-fé. A Tawrus argumenta que não houve apresentação de declaração falsa, pois efetivamente mantém esforços para cumprimento das cotas, conforme documentado no recurso administrativo apresentado durante o processo licitatório. A empresa enfatiza que sua declaração foi feita de boa-fé, baseada em seus esforços concretos para contratação de pessoas com deficiência;

b) a defesa apresenta argumentação detalhada sobre as dificuldades específicas do mercado de Manaus para contratação de pessoas com deficiência. A empresa alega que não há disponibilidade de mão de obra suficiente para atender às demandas, situação evidenciada por todas as tentativas documentadas de contratar profissionais para cumprir a cota de PCDs e funcionários reabilitados. Para comprovar seus esforços, a Tawrus apresenta links de publicações em redes sociais (Facebook e Instagram) onde divulgou vagas para pessoas com deficiência, demonstrando postura ativa na busca por candidatos qualificados;

c) a empresa destaca que as dificuldades não se limitam ao mercado amazonense, mas estendem-se a todo o Brasil, onde empresas de segurança têm recorrido de decisões que exigem contratação obrigatória de PCDs devido à dificuldade de encontrar esses profissionais. A Tawrus menciona que busca profissionais PCDs de forma geral, incluindo para funções administrativas, mas ainda assim enfrenta dificuldades significativas para encontrar candidatos adequados;

d) a resposta relata reunião realizada no Ministério Público do Trabalho onde diversas empresas do setor de segurança participaram, incluindo a Amazon Security Ltda. Durante esta reunião, foi constatado pelo Ministério Público que a Amazon Security apresentou laudos falsos relacionados a PCDs. Como resultado da reunião, ficou decidido que todas as empresas deveriam apresentar um plano de contratação de PCDs no prazo de seis meses, evidenciando que a problemática é generalizada no setor;

e) a Tawrus apresenta evidências de que outras grandes empresas de segurança do Amazonas também não conseguem cumprir a cota mínima, citando especificamente: Globalservice Vigilância e Segurança Ltda., Polonorte Segurança da Amazônia Ltda., Locati-Segurança Patrimonial Ltda., Forte Real Segurança Patrimonial Ltda., e Sioux Serviço de Segurança Privada Ltda. Esta informação é apresentada para demonstrar que a dificuldade de cumprimento das cotas é uma realidade setorial, não uma particularidade da Tawrus;

f) a empresa argumenta que a certidão expedida pelo Ministério do Trabalho não era documento obrigatório para fins de habilitação, tendo em vista que a comprovação do cumprimento da cota deveria ser realizada durante a execução do contrato em eventual fiscalização. A defesa sustenta que a empresa deveria ter apenas "reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitado da previdência social", conforme itens 3.4.4 e 7.7 do edital, não sendo exigida comprovação documental específica na fase de habilitação;

g) a Tawrus invoca precedente do TCU (Processo 033.799/2013-0, Relator Augusto Sherman,

julgamento em 4/11/2014) que considera irregular a inabilitação de licitante utilizando critério não previsto no edital. A empresa argumenta que, uma vez que o instrumento convocatório é a lei interna da licitação, não se pode exigir documentos ou condições não previstas no edital, sob pena de afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia;

h) a defesa esclarece que o sistema de licitação da União permite a habilitação através de declaração simples, com opções de "sim" ou "não" para a pergunta sobre cumprimento da reserva de PCDs, fazendo com que a declaração seja elaborada de forma automática. A empresa reforça que afirma cumprir a reserva de cargos para PCDs, cumprindo atualmente de forma parcial e sempre procurando funcionários PCDs, o que torna sua declaração verdadeira dentro do contexto legal aplicável;

i) a Tawrus reforça ainda argumentação técnica sobre as dificuldades específicas das empresas de segurança privada para contratar profissionais PCDs ou reabilitados para exercer a profissão de vigilantes. A empresa cita a Portaria DG/PF 18.045, de 17/4/2023, que disciplina as atividades de segurança privada e estabelece requisitos rigorosos para o exercício da profissão de vigilante, incluindo aprovação em exames de saúde física, mental e de aptidão psicológica;

j) a empresa informa que atualmente possui apenas quatro vigilantes PCDs, fazendo todos os esforços para mantê-los contratados. Quanto à contratação de PCDs para outras funções, a Tawrus esclarece que o setor administrativo de empresas de segurança é reduzido, não chegando a vinte funcionários em sua empresa, sendo dois deles PCDs. Esta informação demonstra que a empresa efetivamente emprega pessoas com deficiência, tanto em funções operacionais quanto administrativas;

k) a defesa invoca os princípios da livre concorrência e economicidade, argumentando que os certames licitatórios devem respeitar diversos princípios da administração pública. A empresa cita o artigo 9º da Lei 14.133/2021, que veda aos agentes públicos restringir o caráter competitivo do processo licitatório. A Tawrus argumenta que, se a certidão do Ministério do Trabalho e Emprego fosse documento obrigatório para habilitação, isso ocasionaria restrição de diversos licitantes, fazendo com que a administração pública ficasse refém de uma só licitante;

l) a empresa destaca que houve disputa de preços entre as licitantes, resultando em economicidade para a administração pública. Este argumento busca demonstrar que a manutenção de sua habilitação contribuiu para a competitividade do certame e para a obtenção de proposta mais vantajosa para o poder público;

m) a Tawrus apresenta alegações específicas contra a empresa representante, Amazon Security Ltda., questionando a veracidade de seu cumprimento das cotas de PCDs. A empresa argumenta que causa estranheza apenas a Amazon Security cumprir a cota, considerando que possui cerca de 1.415 funcionários e deveria ter mais de 60 PCDs, enquanto outras grandes empresas do setor não conseguem cumprir a cota mínima devido à ausência de mão de obra qualificada;

n) a defesa relata que, conforme reunião realizada no Ministério Público do Trabalho em junho de 2024 com a Procuradora Dra. Fabíola Bessa Salmito de Almeida, ficou constatado que a Amazon Security estava fraudando a cota de PCDs por meio de apresentação de laudos falsos. A Tawrus argumenta que a única possibilidade de cumprir integralmente a cota seria por meio de fraude na contratação de PCDs ou reabilitados, conforme relatório do Ministério do Trabalho e Emprego;

o) a empresa também acusa a Amazon Security de utilizar recursos meramente protelatórios quando perde licitações, buscando sempre tumultuar os processos em andamento. A Tawrus sugere que esta prática é recorrente e pode ser comprovada através da análise de outros processos envolvendo licitações e a Amazon Security;

p) a defesa enfatiza que o certame licitatório foi conduzido por profissionais com profundo conhecimento técnico em licitações, considerando a decisão dos pregoeiros irrefutável por ter sido fundamentada no interesse público e ter respeitado os princípios da competitividade e vinculação ao instrumento convocatório. A empresa argumenta que o edital é explícito em relação à "reserva de cargas" e que, em eventual contratação, o objeto envolve a contratação de 16 homens, sendo obrigatório reservar uma vaga para pessoa com deficiência;

q) a Tawrus destaca que o pregoeiro fez referência à jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que estabelece que empresas que comprovem a impossibilidade de cumprir a cota legalmente pertinente não podem ser penalizadas. A empresa argumenta que a decisão de julgar improcedente o recurso administrativo da Amazon Security baseou-se também no princípio da economicidade para a administração pública;

r) a resposta informa que o contrato já foi assinado e os postos de serviços foram montados, alertando que eventual suspensão do contrato poderia ocasionar série de prejuízos tanto à empresa quanto à Polícia Rodoviária Federal. A Tawrus argumenta que todos os procedimentos adotados na condução do certame seguiram rigorosamente as disposições legais aplicáveis e as diretrizes estabelecidas pelo próprio TCU;

s) a empresa destaca que a situação se evidencia nas licitações dos órgãos da União Federal, que não exigem a certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego na fase de habilitação, não prevendo essa exigência nos editais. Este argumento busca demonstrar que a interpretação adotada no pregão está alinhada com a prática administrativa federal;

t) a Tawrus requer ao TCU que, após análise minuciosa dos fatos e provas apresentadas, sejam julgadas improcedentes as alegações constantes da representação, com consequente arquivamento do feito. Alternativamente, caso o Tribunal entenda necessário, a empresa solicita a realização de diligências complementares para completo esclarecimento dos fatos, bem como a concessão de prazo para manifestação adicional; e

u) a defesa conclui reiterando que não houve apresentação de declaração falsa, que os esforços para cumprimento das cotas foram devidamente documentados, que as dificuldades do mercado local são reais e generalizadas no setor, e que a decisão administrativa foi tecnicamente adequada e fundamentada nos princípios legais aplicáveis. A empresa busca demonstrar que sua atuação foi pautada pela boa-fé e pelo cumprimento das exigências editalícias, não havendo fundamento para as alegações apresentadas na representação.

Análise:

36. A defesa apresentada pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. encontra-se em consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a interpretação do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, já exposta nesta instrução, no sentido de que a certidão do MTE não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante, sendo necessário que se abra espaço para que a empresa reúna evidências da veracidade de sua declaração. A defesa adequadamente invoca o caráter dinâmico das situações de emprego, reconhecido pelo próprio Tribunal, demonstrando compreensão técnica das complexidades inerentes ao cumprimento das cotas de pessoas com deficiência em contextos empresariais reais.

37. A empresa Tawrus apresenta evidências concretas e documentadas de seus esforços para cumprimento das cotas de pessoas com deficiência, por meio de divulgação de vagas através de redes sociais (Facebook e Instagram), por exemplo, demonstrando postura ativa na busca por candidatos qualificados, enquadrando-se nos esforços valorizados pelo Tribunal, como "a publicação de anúncios em redes sociais e em jornais", conforme constou no Acórdão 523/2025-TCU-Plenário.

38. Os esforços da Tawrus para contratar profissionais PCDs, inclusive na área administrativa, demonstram amplitude na busca por candidatos, não se limitando apenas às funções operacionais de vigilância. Esta postura proativa alinha-se com o entendimento do TCU de que devem ser reconhecidos os esforços comprovadamente empenhados pelas empresas, mesmo quando não alcançam o percentual integral exigido pela legislação.

39. As dificuldades específicas do mercado amazonense para contratação de pessoas com deficiência, relatadas pela empresa, são corroboradas por evidências concretas sobre a situação de outras empresas do setor. A demonstração de que grandes empresas de segurança do Amazonas (Globalservice, Polonorte, Locati, Forte Real e Sioux) também não conseguem cumprir a cota mínima comprova que a dificuldade não é particularidade da Tawrus, mas realidade setorial e regional.

40. Esta constatação alinha-se com o precedente estabelecido no Acórdão 2204/2025-TCU- 2ª Câmara, que alertou para o risco de 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". A realidade apresentada pela Tawrus confirma este risco, demonstrando que interpretação excessivamente rigorosa comprometeria gravemente a competitividade dos certames no mercado amazonense.

41. A reunião realizada no Ministério Público do Trabalho, onde foi decidido que todas as empresas do setor deveriam apresentar plano de contratação de PCDs no prazo de seis meses, comprova que as dificuldades são reconhecidas até mesmo pelos órgãos de controle trabalhista. Esta evidência fortalece significativamente a argumentação da empresa sobre a impossibilidade fática de cumprimento integral das cotas no contexto regional específico.

42. A defesa da Tawrus demonstra alinhamento com a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho, expressamente reconhecida pelo TCU como orientação válida para aplicação em processos licitatórios. A argumentação sobre a "impossibilidade de cumprir a cota legalmente pertinente" encontra respaldo direto na jurisprudência trabalhista, que reconhece a indisponibilidade de candidatos aptos como justificativa válida para o não atingimento da meta.

43. Há que se considerar as dificuldades específicas das empresas de segurança privada para contratação de vigilantes com deficiência, fundamentada na Portaria DG/PF 18.045/2023. Os rigorosos requisitos estabelecidos para o exercício da profissão de vigilante, incluindo aprovação em exames de saúde física, mental e de aptidão psicológica, constituem limitações objetivas que restringem significativamente o universo de candidatos aptos.

44. Também é relevante a informação de que o setor administrativo de empresas de segurança é naturalmente reduzido, não chegando a vinte funcionários em sua estrutura no caso da Tawrus, o que limita as possibilidades de contratação de PCDs para funções não operacionais. Esta realidade setorial deve ser considerada na análise da razoabilidade das exigências, conforme orientação do TCU sobre a necessidade de interpretação contextual das normas.

45. A manutenção de quatro vigilantes PCDs, considerando as limitações regulamentares específicas da atividade, demonstra esforço significativo da empresa para cumprimento das cotas dentro das possibilidades reais do setor. Este fato evidencia que a empresa não negligencia suas obrigações legais, mas enfrenta limitações objetivas inerentes à natureza da atividade desenvolvida.

46. A demonstração de que houve disputa de preços entre as licitantes, resultando em economicidade para a administração pública, comprova que a manutenção da habilitação da Tawrus atendeu aos objetivos fundamentais do processo licitatório. A diferença de valores apresentada evidencia que a interpretação flexível das exigências de reserva de cargos não

comprometeu a vantajosidade da contratação, mas sim a promoveu.

47. A análise da defesa apresentada pela empresa Tawrus, portanto, revela consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e do Tribunal Superior do Trabalho. As dificuldades do mercado amazonense e do setor de segurança privada devem ser consideradas, além dos esforços empresariais demonstrados pela Tawrus, incluindo a manutenção de funcionários PCDs em seu quadro e a divulgação ativa de vagas.

48. Diante do exposto, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.

Razões de justificativa apresentadas por Clã Vigilância Privada Ltda., em resposta ao Ofício 33902/2024-TCU/Seproc

Conduta do responsável: Na condição de licitante no âmbito do Pregão Eletrônico 90001/2024 apresentou, para fins de habilitação, declaração de que a empresa cumpria as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, cuja veracidade não foi confirmada em consulta realizada no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego - <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab>, no qual se verifica que a referida empresa, em realidade, emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991, caracterizando o cometimento de fraude à licitação;

Razões de justificativa do responsável:

a) a empresa não apresentou suas razões de justificativa.

Análise:

49. A revelia da empresa Clã Vigilância Privada Ltda. impede a aplicação dos mesmos fundamentos utilizados para análise da defesa da empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., uma vez que não há elementos probatórios que demonstrem esforços específicos da Clã para cumprimento das cotas de pessoas com deficiência.

50. A ausência de manifestação da empresa impossibilita a verificação de circunstâncias que poderiam justificar o não cumprimento integral das cotas, tais como dificuldades específicas de contratação, esforços empreendidos para busca de candidatos qualificados, ou outras evidências que demonstrassem boa-fé na apresentação da declaração de reserva de cargos. Diferentemente da Tawrus, que apresentou documentação comprobatória de seus esforços através de anúncios, entrevistas e manutenção de funcionários PCDs, a Clã não forneceu elementos que permitam análise contextual de sua situação.

51. Embora seja reconhecida a dificuldade generalizada do mercado amazonense para contratação de pessoas com deficiência no setor de segurança privada, conforme demonstrado nos demais casos, tal circunstância não exime automaticamente as empresas do ônus de demonstrar seus esforços específicos para cumprimento das cotas. A jurisprudência do TCU e do TST reconhece a impossibilidade fática de cumprimento integral das cotas, mas condiciona tal reconhecimento à comprovação de esforços concretos empreendidos pelas empresas.

52. A empresa Clã, ao não apresentar tais evidências, não atende aos critérios estabelecidos pela jurisprudência para reconhecimento da legitimidade de sua declaração, mesmo considerando as dificuldades gerais do mercado local.

53. Assim, considera-se revel a sociedade empresária Clã Vigilância Privada Ltda., propondo declarar sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da

Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 43):

a) como medida saneadora de curto prazo, propôs-se a realização de diligências junto à empresa contratada, visando o saneamento imediato das supostas irregularidades identificadas no processo. A proposta consiste em instar a empresa a empreender ainda mais esforços no sentido de promover a efetiva ocupação dos cargos reservados às pessoas com deficiência ou reabilitados da Previdência Social, estabelecendo prazo máximo para regularização da situação;

b) a medida proposta prevê que o prazo para regularização seja estabelecido pelo próprio Tribunal de Contas da União, considerando o tempo necessário para realização de todas as etapas de recrutamento e admissão de pessoas com deficiência. Esta abordagem reconhece as dificuldades práticas envolvidas no processo de contratação e busca conciliar o cumprimento das obrigações legais com a realidade operacional das empresas do setor;

c) o gestor sugere que o descumprimento do prazo estabelecido para regularização possa ensejar rescisão contratual, criando incentivo efetivo para que a empresa contratada empreenda esforços concretos para cumprimento das cotas. Esta proposta busca equilibrar a necessidade de cumprimento das normas de inclusão social com a manutenção da continuidade dos serviços essenciais prestados à administração pública;

d) como medida saneadora de médio prazo, a resposta sugere que o TCU recomende à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/AGU) a inclusão da obrigatoriedade de apresentação da certidão do MTE nas minutas modelo de editais de licitações. Esta proposta abrange todos os tipos de certames (Pregão, Concorrência e Concorrência Técnica e Preço) destinados para contratação de serviços em regime de mão de obra exclusiva, sem mão de obra exclusiva, contratações de obras, serviços de engenharia ou serviços e bens;

e) a sugestão fundamenta-se na constatação de que, embora todos os editais modelo padrão da AGU exijam que o licitante declare o cumprimento das exigências de reserva de cargos através do sistema compras.gov, algumas conformações de pessoas jurídicas (como Empresário Individual) ou pessoas físicas são desobrigadas desta exigência. Esta situação cria inconsistência na aplicação das normas e pode comprometer a efetividade das políticas de inclusão social;

f) o gestor argumenta que a mera declaração lançada no sistema, sem comprovação documental, não oferece segurança jurídica suficiente para os administradores públicos. A proposta busca robustecer o ato declaratório emanado do licitante através da exigência de apresentação da certidão do MTE, ou alternativamente, da concessão de prazo para regularização pelo adjudicatário/contratado, considerando a conformação da pessoa jurídica ou se pessoa física;

g) o gestor identifica que a medida saneadora de curto prazo teria como benefícios a correção da situação supostamente irregular, o efetivo cumprimento do disposto na norma legal e o atingimento dos benefícios sociais pretendidos pela legislação. Adicionalmente, a medida permitiria mitigar os efeitos da rescisão abrupta do contrato, evitando a interrupção de serviço essencial prestado pela empresa contratada;

h) a medida saneadora de médio prazo é apresentada como instrumento de aperfeiçoamento da regra estabelecida nos editais e nas dispensas de licitações futuras, visando dar efetivo cumprimento ao dispositivo legal e obter a melhor proposta para a Administração. O Superintendente argumenta que esta medida blindaria a decisão adjudicatória/homologatória do Ordenador de Despesa e os atos praticados pelo Pregoeiro no que tange ao quesito legal específico;

i) a manifestação apresenta análise detalhada do binômio custo-benefício da medida saneadora de curto prazo, vislumbrando custos significativos para a unidade jurisdicionada caso seja decidida a anulação do certame e consequente rescisão abrupta do contrato. O gestor alerta para a impossibilidade de efetuar nova licitação em prazo suficiente para evitar a interrupção dos serviços essenciais;

j) destaca ainda que a interrupção do serviço essencial prestado pelo contratado acarretaria ônus significativo à SPRF/AM, que se veria obrigada a deslocar o já parco efetivo de Policiais Rodoviários Federais da atividade fim para atender à atividade meio. Especificamente, os policiais teriam que ser deslocados para promover a guarda do imóvel e bens móveis, principalmente dos materiais controlados, em detrimento do desenvolvimento das atribuições legais da PRF; e

k) a consequência imediata seria a redução significativa da disponibilidade das atividades de fiscalização e policiamento nas rodovias e estradas até a conclusão de nova licitação. O gestor argumenta que isto desfalcaria sobremaneira as demandas operacionais a nível regional, as missões conjuntas com outros órgãos federais ou estaduais e o atendimento das demandas nacionais da PRF, comprometendo a segurança pública na região.

Análise:

54. A manifestação, embora demonstre louvável preocupação com o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, propõe medidas saneadoras que se revelam desnecessárias diante do acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo pregoeiro. O reconhecimento da adequação das condutas dos responsáveis, fundamentado na jurisprudência consolidada do TCU, torna sem objeto as propostas de diligências junto à empresa contratada para "saneamento imediato das supostas irregularidades".

55. A sugestão de recomendar à CNMLC/AGU a inclusão obrigatória da certidão do MTE nos editais modelaria frontalmente a jurisprudência consolidada e uniforme do TCU sobre a matéria. O Tribunal tem reiteradamente estabelecido que "a certidão do MTE não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante" e que "a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal da licitante". A proposta do gestor representaria retrocesso na interpretação das normas e criaria exigência não prevista na Lei 14.133/2021.

56. Assim, a análise da manifestação sobre construção participativa de deliberações revela que as medidas propostas são desnecessárias diante do acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis e da aplicação da jurisprudência consolidada do TCU, não havendo qualquer medida adicional a ser proposta.

G. Conclusão

57. 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 o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

58. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela procedência parcial.

59. Considerando a proposta de acolhimento das razões de justificativas do Sr. Gustavo Herzog Milagre e da empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., e revelia do Sr. Benjamin Affonso Neto e da empresa Clã Vigilância Privada Ltda., nova matriz de responsabilização, ajustada à presente análise, será anexada ao final desta instrução.

H. Impacto dos Encaminhamentos Propostos



<i>Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?</i>	<i>Não</i>
I. Pedido de Ingresso aos Autos, de Informações/Vistas/Cópias, e de Sustentação Oral	
<i>Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> feito por terceiros?</i>	<i>Não</i>
<i>Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?</i>	<i>Não</i>
<i>Há pedido de <u>sustentação oral</u> feito por terceiros?</i>	<i>Não</i>
J. Processos Conexos, de Contas e Apenso	
<i>Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?</i>	<i>Não</i>
<i>Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?</i>	<i>Não</i>
<i>Há processos apensos?</i>	<i>Não</i>
K. Proposta de Encaminhamento	
<i>60. Em virtude do exposto, propõe-se:</i>	
<i>60.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;</i>	
<i>60.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;</i>	
<i>60.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por Gustavo Herzog Milagre (CPF 133.288.277-30);</i>	
<i>60.4. considerar revel o responsável Benjamin Affonso Neto (CPF 476.045.812-34), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, deixando, excepcionalmente, de lhe aplicar a multa legal, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal;</i>	
<i>60.5. acolher as razões de justificativa apresentadas pela sociedade empresária Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00);</i>	
<i>60.6. considerar revel a sociedade empresária Clã Vigilância Privada Ltda. (CNPJ 26.535.662/0004-00), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e declarar sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude da apresentação de falsa declaração de que cumpre a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitado da Previdência Social;</i>	
<i>60.7. informar ao 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM 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;</i>	
<i>60.8. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Gustavo Herzog Milagre (CPF 133.288.277-30), Benjamin Affonso Neto (CPF 476.045.812-34), Tawrus Segurança e Vigilância Privada Ltda. (CNPJ 09.406.386/0001-00) e Clã Vigilância Privada Ltda. (CNPJ 26.535.662/0004-00), bem como aos seus respectivos</i>	

representantes legais;

60.9. ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis); e

60.10. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa Amazon Security Ltda., a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2024, conduzido pelo 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal no Amazonas (PRF/AM), cujo objeto é a contratação de serviços continuados de vigilância e segurança armada.

A representante alega, em síntese, que a empresa declarada vencedora, Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., bem como a licitante Clã Vigilância Privada Ltda., teriam apresentado declarações falsas de que cumprem a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, exigida no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em instrução inicial (peça 16), concluiu pelo conhecimento da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade. Naquela oportunidade, por meio de despacho, indeferi o pedido de medida cautelar, por não estarem presentes os pressupostos para sua adoção, e determinei a realização das oitivas e audiências dos gestores responsáveis e das empresas envolvidas.

No mérito, a AudContratações propõe considerar a representação parcialmente procedente. Sugere acolher as razões de justificativa apresentadas pelo pregoeiro, Sr. Gustavo Herzog Milagre, e pela empresa vencedora, Tawrus Segurança e Vigilância Ltda. Propõe, ainda, considerar revéis o Sr. Benjamin Affonso Neto, autoridade que homologou o certame, mas sem aplicação de multa, por considerar que as razões do Sr. Gustavo Herzog Milagre lhe são aproveitáveis. Quanto à empresa Clã Vigilância Privada Ltda., sugere que seja declarada a sua inidoneidade para licitar com a Administração Pública.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Acolho na íntegra a instrução da Unidade Técnica, a qual incorporo às minhas razões de

A controvérsia central reside na interpretação do art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que exige, para fins de habilitação, a apresentação de declaração do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitados da Previdência Social.

A respeito do assunto, a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 523/2025-TCU-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira, firmou-se no sentido de que a exigência na fase de habilitação é a declaração formal do licitante, cuja veracidade é presumida.

Tal presunção pode ser questionada, mas a inabilitação não pode se basear unicamente em certidão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que aponte o descumprimento da cota, em razão do caráter dinâmico dos quadros de pessoal das empresas. Deve-se, antes, permitir que a licitante demonstre os esforços realizados para o preenchimento das vagas, como a publicidade de anúncios e a realização de processos seletivos.

Em resumo, a certidão do MTE é capaz de afastar a presunção de veracidade da declaração formal do licitante, mas este pode apresentar provas de que reservou vagas e buscou, proativamente,



preenchê-las, caso em que a exigência da lei resta satisfeita. Isso se justifica porque o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, exige a reserva de vagas, mas o efetivo preenchimento dessas vagas pode sofrer impedimentos alheios aos esforços dos licitantes.

No caso concreto, o pregoeiro, Sr. Gustavo Herzog Milagre, agiu em conformidade com esse entendimento ao aceitar as justificativas e os documentos apresentados pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda., que evidenciavam sua postura ativa na tentativa de contratar profissionais com deficiência. Da mesma forma, a autoridade que homologou o ato, Sr. Benjamin Affonso Neto, embora revel, não cometeu nenhuma irregularidade.

Situação distinta é a da empresa Clã Vigilância Privada Ltda.

Devidamente chamada aos autos para se manifestar, a empresa optou por permanecer silente, tornando-se revel. Ao contrário da empresa Tawrus, não apresentou nenhum elemento probatório que demonstrasse seus esforços para cumprir a reserva de cargos, o que impede a análise de eventuais circunstâncias que pudessem justificar o descumprimento da cota e reforça a falsidade da informação constante de sua declaração.

Não havendo provas em sentido contrário, a certidão do MTE, ao demonstrar o descumprimento da cota, é suficiente para configurar a falsidade da declaração, afastando a presunção de veracidade. A apresentação de declaração inverídica em certame licitatório atenta contra os princípios da boa-fé e da lealdade, constituindo fraude à licitação, o que justifica a aplicação da sanção de inidoneidade, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Por tais razões, a proposição de inidoneidade da empresa Clã Vigilância Privada Ltda. para participar, por seis meses, de licitação na Administração Pública Federal.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2520/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.759/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representações.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am - Mj (00.394.494/0105-22).
 - 3.2. Responsáveis: Benjamin Affonso Neto (476.045.812-34); Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0004-00); Gustavo Herzog Milagre (133.288.277-30); Tawrus Segurança e Vigilância Ltda (09.406.386/0001-00).
4. Órgão/Entidade: 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/am - MJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Amazon Security Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis



irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2024, conduzido pelo 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM;

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

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o Sr. Benjamin Affonso Neto e a empresa Clã Vigilância Privada Ltda.;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por Gustavo Herzog Milagre e pela empresa Tawrus Segurança e Vigilância Ltda.;

9.4. declarar a empresa Clã Vigilância Privada Ltda. inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. dar ciência desta deliberação ao representante e ao 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/AM; e

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.661/2015-7 [Apensos: TC 017.878/2020-9, TC 017.876/2020-6, TC 017.874/2020-3]

Natureza: Monitoramento.

Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

Responsáveis: Antonio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35); Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92); Christian Nielsen Faria Lombardi (114.149.348-90); Johnni Hunter Nogueira



(267.617.978-02); Luiz Concilius Goncalves Ramos (049.672.408-87); Pedro Tomas do Canto Benedetti (178.339.928-79).

Interessados: Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp (04.291.930/0001-00); Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP (62.707.278/0001-50).

Representação legal: Alessandra Moraes Sá Tomarás (194.911/OAB-SP), Rita Maria de Freitas Alcantara (296.029/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Johnni Hunter Nogueira; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Luiz Concilius Goncalves Ramos; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp; Claudio Tucci Junior (167293/OAB-SP) e Claudio Tucci (33.928/OAB-SP), representando Carlos Nabil Ghobril; Leandro Wruck (25756/OAB-ES), Tamara Meira de Almeida Lima Wruck (27638/OAB-ES) e outros, representando Confederação Brasileira das Associações e Sindicatos de Comerciantes Em Entrepastos de Abastecimento - Brastece; Mariana de Oliveira Goncalves da Silva, Fabio Franklin Amaral (51.324/OAB-DF) e outros, representando Pedro Tomas do Canto Benedetti.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO EM AUDITORIA OPERACIONAL. CEAGESP. CONTRATOS DE CESSÃO DE USO DE ÁREAS COMERCIAIS. CUMPRIMENTO TOTAL E PARCIAL DE DELIBERAÇÕES. NOVAS DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (peças 640-642):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento das deliberações relativas aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.050/2014–Plenário-Relator: Walton Alencar, proferido nos autos do TC 012.613/2013-4 (peça 1). Esse processo tratou de auditoria operacional realizada na Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), destinada a avaliar a regularidade e a economicidade dos contratos de cessão de uso de áreas comerciais do Entrepasto Terminal de São Paulo da aludida companhia (ETSP).

2. Esta instrução objetiva analisar as respostas às oitivas proferidas por esta unidade técnica (peças 629-634), especificamente sobre a seguinte proposta de encaminhamento contida instrução de peça 625:

d) determinar à Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo que:

d.1) celebre, no prazo de 365 dias, a contar da notificação do acórdão que vier a ser proferido, contratos de concessão remunerada de uso das áreas do Entrepasto Terminal de São Paulo



com os permissionários que, no prazo de 180 dias, a partir da comunicação da Ceagesp, formalizarem o interesse em substituição às atuais permissões de uso, desde que não possuam pendências cadastrais ou financeiras, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, sem possibilidade de prorrogação, sendo que as transferências ocorridas após esse prazo serão precedidas de licitação, na forma da lei;

d.2) rescinda até o prazo de 365 dias, a contar da notificação do acórdão que vier a ser proferido, os contratos ou equivalentes em vigor celebrados com os permissionários que não manifestarem o interesse em firmar o contrato de concessão remunerada de uso, na forma da alínea anterior, promovendo licitações para novas ocupações dessas áreas de acordo com a conveniência da estatal e a legislação vigente.

EXAME TÉCNICO

3. Apresentaram respostas a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) (peça 637), bem como o Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp) em conjunto com a Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo (Apeps) (peças 635-636).

4. Tanto a Ceagesp quanto as entidades representantes dos permissionários manifestaram concordância com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica no item “d” acima, sem ressalva, o que sugere a possibilidade do cumprimento dos termos propostos, proporcionando maior segurança jurídica para as partes, maior estabilidade e tranquilidade para a gestão da estatal e melhor ambiente para novos investimentos.

5. A Ceagesp enviou nova peça, incluída nos autos em 4/4/2025, reforçando que está de acordo com a proposta desta unidade, noticiando ainda que pretende adotar, na atual gestão, medidas visando a (peça 639):

- corrigir distorções tarifárias históricas e garantir o equilíbrio econômico-financeiro da Ceagesp;*
- regularizar a ocupação dos espaços públicos por meio de critérios objetivos e impessoais;*
- oferecer segurança jurídica aos permissionários regulares e estimular a competitividade;*
- modernizar a infraestrutura e os serviços oferecidos, com vistas à eficiência operacional;*
- adotar transição pactuada, responsável e sem rupturas, garantindo a continuidade das atividades econômicas e sociais do mercado.*

6. Diante disso, permanece o inteiro teor da instrução de peça 625. Contudo, diante da relevância da proposta de se tornar insubsistente as determinações contidas nos subitens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, a fundamentação da proposta relativa a esses itens será revisitada sucintamente nesta instrução e ajustada de forma a empoderar os gestores para definir previamente metodologia para celebração dos novos contratos com duração máxima de 20 anos, considerando instrumentos de participação e transparência.

Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário

9.1.3.1. celebre contratos de concessão remunerada de uso das áreas do Entrepasto Terminal de São Paulo, a título de transição, com os permissionários que não tenham pendências cadastrais ou financeiras, em substituição às atuais permissões de uso, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 10 (dez) anos, observado o que preconiza o subitem 9.1.2.3, bem assim a política tarifária e os valores mínimos de remuneração resultantes do estudo de que trata o subitem 9.1.2.2,



excepcionados os casos em que o permissionário demonstrar que realizou, às suas expensas, até a data de prolação deste acórdão, benfeitorias úteis ou necessárias, com prévio e expresse consentimento da Ceagesp, em valor que não possa ser comprovadamente amortizado no prazo de transição – entre 5 e 10 anos –, hipótese em que se admitirá a celebração de contrato de transição pelo prazo necessário à completa amortização dos investimentos autorizados e efetivamente comprovados, ainda que superiores a 10 anos;

9.1.3.2. revogue as permissões de uso das empresas e sociedades empresárias que não tenham solucionado as pendências cadastrais ou financeiras de que trata o subitem 9.1.2.1;

7. Conforme argumentado na instrução de peça 625, a estatal não encontrou meios para que o item 9.1.3.1 do Acórdão 2.050/2014 – Plenário fosse cumprido, em virtude do prazo máximo estabelecido de dez anos. Houve bastante resistência por parte dos ocupantes destas áreas, não havendo, portanto, ambiente favorável para que os gestores da Ceagesp cumprissem essa deliberação do TCU. Como resultado, muito pouco se avançou no sentido de regularizar as áreas da Ceagesp. Menciona-se o seguinte trecho da instrução de peça 625 (parágrafos 64-74):

A Ceagesp sugeriu a realização de Audiência Pública a ser organizada pelo TCU, com a participação de representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), da Ceagesp e de todos os interessados na solução e cumprimento ao Acórdão 2.050/2014 (peça 617, p. 14).

Uma alternativa cogitada nesta análise seria a instituição, no âmbito do TCU, de procedimento específico de solução consensual, nos termos da Instrução Normativa/TCU 91/2022. Porém, esbarra-se no art. 5º, §1º, desse normativo, que impede a solicitação nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual. O Acórdão 2.050/2014 pode ser enquadrado nessa condição.

Assim como mencionado, houve a iniciativa desta unidade técnica de reunir com a Ceagesp e entidades representativas dos ocupantes dos imóveis da Ceagesp. Tanto a Ceagesp como os representantes das entidades alegaram a inviabilidade do prazo de dez anos concedido pelo Tribunal. Segundo as entidades, dez anos é um prazo insuficiente para o retorno dos investimentos realizados. Também, argumentaram que o Acórdão 2.050 gerou muita insegurança jurídica para os permissionários e que investimentos deixaram de ser realizados a partir da decisão do TCU. A dificuldade em negociar novos investimentos também foi alegado pelo dirigente máximo da entidade.

A imposição do cumprimento do Acórdão 2.050 é uma alternativa possível, porém não parece ser a mais apropriada, pois, certamente, haveria a necessidade de medidas judiciais para a exigência do seu cumprimento, o que poderia onerar o judiciário e levar muito tempo para o deslinde. Além disso, aumentaria o clima de incerteza, de insatisfação dos permissionários e o risco de desabastecimento, bem como reduziria os investimentos e a qualidade dos serviços prestados.

Outro caminho seria estender novo prazo para o cumprimento, mas não haveria garantia do engajamento na assinatura dos contratos transitórios de concessão se esse prazo for diferente do que as entidades representantes dos permissionários pleiteiam, que é de vinte anos.

O prazo de vinte anos foi a alternativa encontrada pela Ceasa Minas, quando celebrou o Termo de Ajuste de Conduta 2/2007 com aquela estatal (peça 624), passando a constar no art. 24 do Regulamento de Mercado, documento que incorpora as normas internas daquela estatal ([http://www.transparencia.ceasaminas.com.br/upload/rfm/Regulamento_de_Mercado/Regulamento_d_e_Mercado_compressed\(1\).pdf](http://www.transparencia.ceasaminas.com.br/upload/rfm/Regulamento_de_Mercado/Regulamento_d_e_Mercado_compressed(1).pdf)).

O objeto daquele TAC foi a celebração de contratos de concessão com aqueles em situação cadastral e financeira regular. Naquela oportunidade, o MPF ponderou que a desocupação por ato unilateral importaria em ajuizamento de inúmeras e infundáveis ações judiciais de



indenização, além do impacto no funcionamento de todo o sistema atacadista de alimentos de Minas Gerais. Ressalte-se que não houve naquele caso a figura do contrato transitório.

O art. 24 do Regulamento de Mercado dispôs o seguinte:

Art. 24. O Prazo da concessão de uso é de 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme o caso, contados da assinatura de contrato entre a CeasaMinas e o concessionário.

§1º - Contratos com prazo de validade por 20 (vinte) anos são aqueles que foram regularizados através do Termo de Ajuste de Conduta - TAC visando atender o Acórdão número 1398 / 2007 do Tribunal de Contas da União.

§2º - Os contratos com prazo de validade de 25 (vinte e cinco) anos são oriundos dos novos processos licitatórios.

Dessa forma, acatar a proposta das entidades representativas dos permissionários de considerar o prazo de vinte anos possui como vantagem a alta possibilidade de engajamento dos permissionários, que hoje clamam por segurança jurídica, bem como a transição mais pacífica e ordeira para o instrumento jurídico correto sem grande risco, no curto prazo, de desabastecimento.

Importante ressaltar que não é conveniente a contagem do prazo de vinte anos a partir do Acórdão 2.050, uma vez que muitos permissionários paralisaram seus investimentos em decorrência da iminência da rescisão da permissão. Assim, o prazo de vinte anos deveria ser concedido a partir do novo Acórdão a ser proferido.

Sugere-se ainda para maior efetividade do Acórdão que a formalização do interesse por parte dos atuais permissionários em celebrar o novo instrumento jurídico e o saneamento das pendências financeiras, se for o caso, ocorram no prazo máximo de 180 dias do chamamento a ser realizado pela Ceagesp em decorrência do novo Acórdão a ser proferido. Isso para que haja tempo hábil para a Ceagesp cumprir a deliberação.

Entende-se que o prazo de doze meses para que a Ceagesp cumpra a deliberação proposta é razoável em razão do grande número de casos em situação irregular (3.060).

8. Ressalta-se que o prazo mínimo de cinco anos e máximo de dez anos estabelecido no item 9.1.3.1 do Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário se baseou no tempo previsto para realização de novos procedimentos licitatórios pela Ceagesp, a fim de regularizar a situação contratual dos permissionários na época, conforme voto do Ministro Relator Walton Alencar no Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário:

Assim, em regra, os contratos de transição terão duração mínima de 5 anos e máxima de 10 anos. Há de se excepcionar a essa regra apenas os casos em que o permissionário demonstrar que realizou, às suas expensas, até a prolação deste acórdão, benfeitorias úteis ou necessárias, com prévio e expresso consentimento da Ceagesp, em valor que não possa ser comprovadamente amortizado no prazo ordinário de transição – entre 5 e 10 anos. Nesse caso, há de se admitir a realização de contrato de transição pelo prazo necessário à completa amortização dos investimentos autorizados e efetivamente comprovados, ainda que superiores a 10 anos.

9. Por outro lado, para os contratos de concessão remunerada de uso precedidos de licitação, o prazo máximo definido no Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário foi de vinte anos, salvo situações excepcionais, conforme explicado no voto do Ministro Relator Walton Alencar no Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário:

Apesar dessa previsão, a norma jurídica não dispôs, de forma expressa, acerca da duração dos contratos de locação propriamente ditos. Não se descuidou, todavia, em limitar a duração dos contratos de arrendamento ao prazo de 20 anos, ressalvados os casos especiais, expressamente previstos em lei (art. 96, caput, do Decreto-lei 9.760/1946, com a redação da Lei

11.314/2006). Nesses termos, a lacuna relativa à duração dos contratos de locação há de ser colmatada por meio da analogia, método de interpretação que exige “verdadeira e real semelhança e a mesma razão” entre as situações avaliadas¹¹. Identifica-se, no caso em exame, inequívoca semelhança entre os institutos da locação e do arrendamento, porque ambos regulam o aluguel de bens imóveis dominicais da União (art. 64, caput, e § 1º do Decreto-lei 9.760/1946). Esses institutos estão disciplinados na mesma seção daquela norma jurídica, intitulada “da locação a quaisquer interessados”, em artigos subsequentes (95 e 96). São institutos jurídicos congêntos, destinados a tornar produtivo imóvel dominical da União, mantida a propriedade do bem (art. 64, § 1º, do Decreto-lei 9.760/1946). Assemelham-se na essência e nos efeitos. Nessa quadra, as concessões remuneradas de uso de áreas da Ceagesp, objeto de contratos de locação, submetidos à prévia licitação, têm, em regra, sua duração limitada ao prazo de 20 anos, nos termos do art. 96, parágrafo único, do Decreto-lei 9.760/1946. Esse prazo somente pode ser dilatado nos casos em que o investimento indispensável à utilização da área concedida não puder, comprovadamente, ser amortizado no prazo de 20 anos. Nessa cena, o prazo de vigência será coincidente com o “necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento”.

10. Entende-se que não cabe ao TCU estabelecer o prazo a ser fixado nos contratos de concessão das áreas da Ceagesp, o prazo a ser concedido deve ter relação com o necessário à amortização dos investimentos. Assim, o que se propõe nesta instrução, diante da situação atual que não houve o estabelecimento de contratos de transição, é possibilitar que a Ceagesp substitua os atuais contratos de permissão por contratos de concessão remunerada de uso, estabelecendo metodologia pertinente, considerando instrumentos de participação e transparência, para prorrogação de contratos de concessão remunerada de uso das áreas do Entrepósito Terminal de São Paulo, limitando o prazo máximo a 20 anos, em linha com o período estabelecido para os novos contratos e com o desejo manifestado em diversas oportunidades pela Ceagesp e pelas entidades representativas dos permissionários da Ceagesp.

11. Em que pese o fato de a proposta postergar o prazo de uso dos bens públicos da Ceagesp pelos atuais permissionários que iniciaram suas atividades na Ceagesp sem prévia realização de procedimento licitatório, o que contraria os atuais dispositivos legais, essa foi a alternativa mais viável identificada para a resolução do problema.

12. Destaca-se como efeito positivo a possibilidade de solução desse imbróglia contratual na Ceagesp, o que, de acordo com os gestores da Companhia, dificulta muito a administração da empresa, especialmente quanto ao planejamento de longo prazo. Além disso, almeja-se o aumento da segurança jurídica para os permissionários e a Ceagesp, o que pode suscitar investimentos para modernizar a infraestrutura e os serviços oferecidos de abastecimento de alimentos e de regulação dos preços desses gêneros no mercado doméstico.

CONCLUSÃO

13. Assim, diante da falta de condições práticas para a implementação das medidas contidas nos itens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do Acórdão 2.050/2014 – Plenário, conforme argumentação contida na instrução anterior (peça 625) e reforçada nesta instrução, sugere-se a reformulação dessa deliberação por meio de novo Acórdão, conforme proposta de encaminhamento a seguir.

14. Sobre as deliberações contidas nos subitens 9.1.2.1, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, propõe-se considerá-las cumpridas, e quanto ao item 9.1.2.3 desse Acórdão, parcialmente cumprido, sem necessidade de novo monitoramento, conforme já tratado na instrução anterior.

15. Quanto às recomendações monitoradas, pode-se considerar implementadas as recomendações dos itens 9.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão 2.050/2014 e 9.3 do Acórdão 289/2015 e parcialmente implementada a recomendação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.050/2014,



dispensando-se, porém, a continuidade do monitoramento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. *Diante do exposto, com fulcro no art. 243 do Regimento Interno do TCU e na Portaria-Segecex 27/2009, submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.2.1, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, bem como implementadas as recomendações dos itens 9.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão 2.050/2014 e do subitem 9.3 do Acórdão 289/2015-Plenário;

b) considerar parcialmente cumprida a determinação constante no item 9.1.2.3 e parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 2.050/2014, dispensando-se, a continuidade do monitoramento, baseado no disposto nos arts. 16 e 17, § 3º, alínea a, da Resolução-TCU 315/2020;

c) considerar não mais aplicáveis, e, conseqüentemente, insubsistentes as determinações contidas nos subitens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do Acórdão 2.050/2014-Plenário;

d) determinar à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo que:

d.1) estabeleça metodologia para estimar prazo total para prorrogação de contratos de concessão remunerada de uso das áreas do Entrepósito Terminal de São Paulo, considerando instrumentos de participação e transparência, limitado ao prazo máximo de 20 (vinte) anos, sem possibilidade de prorrogação, e celebre, no prazo de 365 dias, a contar da notificação do acórdão que vier a ser proferido, os respectivos contratos de concessão remunerada de uso com os permissionários que, no prazo a ser estabelecido na metodologia, a partir da comunicação da Ceagesp, formalizarem o interesse, em substituição às atuais permissões de uso, desde que não possuam pendências cadastrais ou financeiras, sendo que as transferências ocorridas após esse prazo serão precedidas de licitação, na forma da lei;

d.2) rescinda até o prazo de 365 dias, a contar da notificação do acórdão que vier a ser proferido, os contratos ou equivalentes em vigor celebrados com os permissionários que não manifestarem o interesse em firmar o contrato de concessão remunerada de uso, na forma da alínea anterior, promovendo licitações para novas ocupações dessas áreas de acordo com a conveniência da estatal e a legislação vigente;

e) informar à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), ao Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp) e à Associação dos Permissionários do Entrepósito de São Paulo (Apesp) do Acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f).autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a proceder novo monitoramento das deliberações a serem proferidas, nos termos da alínea “d” acima;

g).arquivar o presente processo, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 012.613/2013-4, com fundamento nos artigos 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

VOTO

Trata-se de monitoramento das deliberações contidas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.050/2014-Plenário (peça 1), alterado pelo Acórdão 289/2015-Plenário (peça 4), proferidos no âmbito da auditoria operacional, realizada na Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo



(Ceagesp), com o objetivo de avaliar a regularidade e a economicidade dos contratos de cessão de uso de áreas comerciais do Entrepasto Terminal de São Paulo (ETSP).

Entre outros achados, o TCU identificou a existência de cerca de 4.800 áreas da Ceagesp ocupadas mediante permissões, celebradas sem licitação, por prazo indeterminado, em total afronta à legislação que determinava a concessão remunerada de uso de bem público (Lei 8.987/1995, Decreto-Lei 9.760/1946 e Lei 9.636/1998). Nessas condições, alguns permissionários estavam a operar na Ceagesp desde o fim da década de 1960.

Mediante o Acórdão 2.050/2014-Plenário, esta Casa determinou à Ceagesp que, no prazo de um ano, adotasse as seguintes providências: i) recadastramento dos permissionários, ii) revogasse as permissões daqueles com pendências cadastrais e financeiras e iii) celebrasse contratos de concessão remunerada de uso das áreas, a título de transição, com os permissionários adimplentes, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 10 (dez) anos, excepcionados os casos em que fossem demonstrados benfeitorias realizadas com prévio e expresse consentimento da Ceagesp, em valor que não pudesse ser comprovadamente amortizado no prazo de transição.

Diversos acórdãos de monitoramento foram prolatados (1.267/2016, 1.466/2017, 2.820/2017 e 2.081/2018, todos do Plenário). O Tribunal prorrogou os prazos para cumprimento das medidas, realizou audiência dos gestores, exigiu apresentação de relatórios trimestrais sobre o cumprimento das deliberações e a apresentação de plano de ação.

O Acórdão 2.081/2018-Plenário, por fim, cominou multas aos gestores pelo descumprimento injustificado das deliberações e fixou novo prazo para adimplemento dos subitens 9.1.2.1, 9.1.2.3, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, bem como para a implementação das recomendações contidas nos itens 9.2 do Acórdão 2.050/2014-Plenário e 9.3 do Acórdão 289/2015-Plenário, cujo teor reproduzo a seguir:

Acórdão 2.050/2014-Plenário:

9.1.2. Determinar à Ceagesp que, no prazo de 1 (um) ano, contado da notificação:

9.1.2.1. promova o recadastramento dos atuais permissionários, identificando suas pendências cadastrais e financeiras e permitindo que eles as solucionem;

9.1.2.3. ouvidos os permissionários, estabeleça critérios objetivos para determinar os segmentos ou áreas do mercado a serem licitados a cada ano, observada a proporção de aproximadamente 1/5 (um quinto) de licitações por anos, observado o cronograma indicado no subitem 9.1.3.1;

9.1.3. concluídas as atividades indicadas no subitem 9.1.2:

9.1.3.1. celebre contratos de concessão remunerada de uso das áreas do Entrepasto Terminal de São Paulo, a título de transição, com os permissionários que não tenham pendências cadastrais ou financeiras, em substituição às atuais permissões de uso, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 10 (dez) anos, observado o que preconiza o subitem 9.1.2.3, bem assim a política tarifária e os valores mínimos de remuneração resultantes do estudo de que trata o subitem 9.1.2.2, excepcionados os casos em que o permissionário demonstrar que realizou, às suas expensas, até a data de prolação deste acórdão, benfeitorias úteis ou necessárias, com prévio e expresse consentimento da Ceagesp, em valor que não possa ser comprovadamente amortizado no prazo de transição – entre 5 e 10 anos –, hipótese em que se admitirá a celebração de contrato de transição pelo prazo necessário à completa amortização dos investimentos autorizados e efetivamente comprovados, ainda que superiores a 10 anos;

9.1.3.2. revogue as permissões de uso das empresas e sociedades empresárias que não tenham solucionado as pendências cadastrais ou financeiras de que trata o subitem 9.1.2.1;

9.1.4. nas futuras licitações para cessão de áreas do entreposto da cidade de São Paulo, observe, cumulativamente:

9.1.4.1. as normas atinentes à concessão remunerada de uso, notadamente aquelas inscritas no Capítulo III do Título II do Decreto-lei 9.760/1946 e na Seção VI do Capítulo I da Lei 9.636/1998 (com redação dada pelo Acórdão 919/2016-Plenário-Relator: Vital do Rêgo);

9.1.4.2. os preceitos descritos no subitem 9.1.2.2, no que se refere à política tarifária e aos valores mínimos a serem cobrados dos concessionários;

9.1.4.3. o prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos do art. 96, parágrafo único, do Decreto-lei 9.760/1946, ressalvada a exceção consignada no art. 21 da Lei 9.636/1998, que deverá ser demonstrada na fase interna do certame licitatório e expressamente indicada no edital de licitação;

9.1.4.4. o critério do “maior preço oferecido” para seleção da proposta vencedora, em consonância com o que dispõe o art. 95, parágrafo único, do Decreto-lei 9.760/1946, admitida a antecipação parcial de valores, se assim entender conveniente;

9.1.4.5. os requisitos de habilitação consagrados nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993;

9.1.5. nos futuros contratos de concessão de uso de áreas comerciais, incluídos aqueles celebrados em atendimento ao subitem 9.1.3.1, faça constar cláusulas que:

9.1.5.1. vedem a cessão ou transferência da posição contratual do concessionário;

9.1.5.2. disciplinem as hipóteses de reorganização empresarial do concessionário, por meio de cisão, incorporação, fusão, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, condicionando tais modificações, no mínimo, a que:

9.1.5.2.1. a possibilidade de alteração esteja prevista no edital e no contrato;

9.1.5.2.2. sejam observados, pela nova empresa, os requisitos de habilitação previstos no edital de licitação respectivo;

9.1.5.2.3. sejam mantidas as condições estabelecidas no contrato original;

9.1.5.3. vedem, expressamente, a possibilidade de a Companhia ceder parte ou a totalidade dos valores apurados nas licitações para concessões de uso de bem público aos permissionários ou concessionários, a qualquer título;

9.2. recomendar à Companhia de Armazéns Gerais do Entrepósito de São Paulo que:

9.2.1. estabeleça mecanismos que garantam a efetiva participação dos permissionários e concessionários nas decisões relacionadas à contratação dos bens e serviços destinados ao uso comum do entreposto, bem assim nas ações de acompanhamento e fiscalização das despesas correspondentes;

9.2.2. promova a licitação das áreas de apoio do entreposto imediatamente após a conclusão do cadastramento dos permissionários e da conclusão do estudo econômico-financeiro acerca da sua política tarifária (subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2), observadas as condições indicadas nos subitens 9.1.4 e 9.1.5;

9.2.3. nas futuras licitações para concessão remunerada de uso de áreas de comercialização do Entrepósito do Terminal de São Paulo:

9.2.3.1. utilize a modalidade pregão eletrônico; (*considerado insubsistente pelo Acórdão 289/2015-Plenário*)

9.2.3.2. estabeleça mecanismos que garantam a concorrência em todos os segmentos de produtos comercializados no entreposto;

Acórdão 289/2015-Plenário:

9.3. recomendar à Ceagesp que, nas futuras licitações para concessão remunerada de uso de áreas de comercialização do Entrepósito do Terminal São Paulo, utilize a modalidade pregão eletrônico, substituindo-a pela presencial enquanto não houver possibilidade técnica de uso daquela modalidade.

Irresignados, os gestores recorreram das sanções, as quais foram mantidas pelo Acórdão 2.885/2021-Plenário. Adicionalmente, a Ceagesp interpôs pedido de reexame em face do Acórdão 2.050/2014-Plenário. O apelo não foi conhecido e a documentação foi recebida como mera petição a ser analisada no âmbito deste monitoramento (Acórdão 2/2021-Plenário).

Em 2021, foi inaugurada a nova gestão na Companhia e passaram a ser apresentados diversos documentos acerca de tratativas para cumprimento das deliberações.

Em síntese, as alegações são de grande resistência dos permissionários em relação ao prazo de 10 anos para os contratos de transição, havendo receios de possíveis represálias e retaliações, suspensão de pagamentos à Ceagesp, judicialização e desabastecimento, em caso de cumprimento forçado da decisão do Tribunal.

O Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp) e a Associação dos Permissionários, cujos ingressos nos autos foram permitidos, defendem o prazo de vinte anos para os contratos de transição. Argumentam a impossibilidade de garantir segurança jurídica e a amortização dos investimentos realizados no prazo estabelecido pela



decisão monitorada. Apresentam estudos técnicos da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp) para fundamentar a tese.

Em conjunto, os agentes envolvidos na questão apresentaram solução alternativa, requerendo ao Tribunal tratamento similar ao conferido ao CeasaMinas, no qual, em que pese o TCU (Acórdão 1.035/2005-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e o Ministério Público, inicialmente, terem deliberado a licitação das áreas, foram firmados contratos de concessão de uso de 20 anos com os então ocupantes das áreas (Acórdão 1.038/2007-Plenário, relator E. Ministro Raimundo Carreiro).

A unidade técnica entendeu que a proposta apresentada pela Ceagesp e entidades dos permissionários é a melhor solução para o imbróglio. Propôs determinar a celebração de contratos de concessão remunerada de uso com os permissionários, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, sem possibilidade de prorrogação, com os permissionários que formalizarem interesse em substituir as atuais permissões de uso e não possuírem pendências cadastrais ou financeiras.

Feito o resumo, **passo a decidir.**

Incorpo o parecer da unidade técnicas às minhas razões de decidir.

Em relação ao item 9.1.2.1 do Acórdão 2.050/2014-Plenário, restou comprovado que a Ceagesp analisou todas as fichas cadastrais dos 4.787 permissionários no exercício de 2023, o que permite concluir pelo cumprimento da referida determinação.

Tendo em vista a licitação de 911 áreas, entre os anos de 2021 e 2023, bem como as 200 licitações em andamento em 2024, é possível considerar parcialmente cumprido o subitem 9.1.2.3., uma vez não demonstrada a execução da proporção de aproximadamente 1/5 (um quinto) de licitações por ano, persistindo a inviabilidade de licitar áreas ainda ocupadas com contratos irregulares (3060 áreas).

Acolho as conclusões da unidade técnica quanto ao cumprimento dos subitens 9.1.4. e 9.1.5. do Acórdão 2.050/2014-Plenário, bem como das recomendações constantes dessa decisão e do Acórdão 289/2016-Plenário, pois o teor dos editais e dos contratos juntados aos autos é capaz de demonstrar o atendimento das deliberações.

No que se refere à ampliação da participação dos permissionários (subitem 9.2.1.), em que pese o avanço representado pela realização de reunião para definir escalas de prioridades para consecução dos Serviços de Obras de Pavimentação do ETSP, observo espaço para promover efetiva participação nas decisões de investimento e nas ações de acompanhamento e fiscalização das despesas da entidade, razão pela qual considero parcialmente implementada a recomendação.

Em relação aos itens 9.1.3.1 e 9.1.3.2, registro o seu não cumprimento, em que pese aplicação de sanções aos ex-gestores e alertas quanto à possibilidade de novas penalidades.

Em setembro de 2024, 3060 áreas ainda eram objeto de termos de permissão irregulares, pois foram celebrados apenas 260 contratos de concessão de uso definitivos (licitados) e 1404 contratos de concessão de uso a título de transição.

O longo tempo de monitoramento do Acórdão 2.050/2014-Plenário demonstrou a inércia dos gestores, bem como a adoção de providências inadequadas e até contrárias ao decidido pelo Tribunal, como a suspensão de transferências e de regularizações cadastrais e a criação e prorrogação de Termos de Permissão Remunerada de Uso Qualificado (TPRUQ) e de Autorizações de Uso, não previstos na legislação aplicável ao tema.



A partir de 2021, contudo, sob nova gestão, a Ceagesp passou a remeter a esta Corte tratativas para dar efetivo cumprimento à decisão. Especificamente quanto à celebração de contratos de transição com prazo de dez anos, são razoáveis os argumentos dos gestores sobre a grande resistência dos permissionários em firmá-los, pois a maior parte atualizou seus cadastros, mas se negou a celebrar os ajustes quando acionados pela Ceagesp.

Em reuniões com a equipe de fiscalização, a Ceagesp argumentou dificuldade em negociar novos investimentos nas áreas, com desatualização e deterioração dos serviços prestados e receio de que a efetivação de medidas coercitivas, como cancelamentos dos termos de permissão, com lacração das áreas e desocupações forçadas, redundem em graves consequências, tais como crise de abastecimento alimentar, judicialização, suspensão dos pagamentos pelos permissionários e destruição do patrimônio da Companhia.

As entidades de classe, também em reuniões com a unidade técnica, defenderam o prazo de vinte anos para as avenças de transição, a fim de garantir segurança jurídica e econômica nos investimentos da lavoura, pois a grande maioria dos atacadistas e distribuidores em atuação no Ceagesp ou são produtores rurais ou financiam o plantio, adiantando recursos aos agricultores.

Informaram que os permissionários se ressentem de não terem sido ouvidos quanto ao decidido pelo TCU à época e paralisaram investimentos em decorrência da decisão prolatada e da condução conturbada do assunto pelas gestões anteriores da Companhia.

Não procedem as críticas sobre a decisão prolatada pelo TCU. A irregularidade das permissões de uso irregulares poderia ensejar sua revogação imediata e abertura de novas licitações. Reconhecendo as dificuldades decorrentes de alteração abrupta do modelo, foi fixado prazo de dez anos para os contratos de transição, com base em reuniões realizadas com a Ceagesp. Ressalto que a decisão previu a possibilidade de prazos maiores para os ajustes, se comprovada a inviabilidade de amortizar investimentos realizados no período estabelecido, estando em consonância com os argumentos apresentados pelas entidades.

Não obstante, reconheço a insegurança que perdura desde a decisão do Tribunal, em razão da ineficiente, inerte e caótica gestão do assunto pela Ceagesp, apesar de a nova direção da entidade ter demonstrado ações efetivas para cumprimento das deliberações, como a realização de completo cadastramento dos permissionários, chamamentos para celebração dos contratos de concessão de uso, negociação de condições com os permissionários e apresentação ao Tribunal de uma proposta de solução.

Nesse sentido, entendo que esta Corte pode buscar alternativa mais amoldada ao interesse público vigente, que não a imediata desocupação e realização de licitação das áreas, pois pode resultar em tumulto e judicialização da matéria, prejudicando a situação financeira da empresa pública e, principalmente, os usuários dos seus serviços.

É elevado o número de áreas (3.060) pendente de regularização. Exigir, a esta altura, que cada permissionário comprove efetivamente o prazo necessário para amortização dos investimentos realizados, a fim de fundamentar os contratos a serem firmados, pode ser contraproducente, em razão do tempo necessário para tais procedimentos e questionamentos que podem surgir até a conclusão dos processos.

Nesse sentido, em que pese não ser ideal a aplicação generalizada de certas premissas a todos os casos, julgo que o Tribunal pode considerar, excepcionalmente, as conclusões do estudo realizado pela Unesp, segundo o qual permissionários que realizam investimentos na produção agrícola e não só nas dependências da Ceagesp, devem considerar prazos de amortização dos investimentos realizados em toda a cadeia produtiva, de 20 (vinte) anos, em média.

Pertinente levar em conta o mencionado precedente do TCU, arguido pelos



permissionários e pelo Ceagesp, relativo ao CeasaMinas, onde irregularidade semelhante vigeu até 2007. Inicialmente, mediante Acórdão 1.035/2007, esta Casa estabeleceu prazo de 360 dias para a entidade realizar licitação das áreas. Por meio do Acórdão 1.398/2007-Plenário, deu provimento ao pedido de reexame e recomendou a conversão dos ajustes irregulares em contratos de Concessão Remunerada de Uso, com prazo determinado.

Em decorrência, o CeasaMinas, ainda em 2007, celebrou com os permissionários contratos de concessão com prazo de 20 anos, contados da assinatura dos ajustes, o que não sofreu questionamentos pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário. Atualmente, a entidade está preparando as licitações dos contratos que terão vencimento em 2027.

Por todo o exposto, julgo ser a melhor alternativa para o caso concreto aceitar a proposta da Ceagesp e das entidades representativas dos permissionários, consistente na celebração de contratos com prazo de vinte anos.

A solução, proveniente de ampla discussão e negociação, tem potencial para gerar transição pacífica para o instrumento jurídico correto, indo ao encontro do interesse público na exploração de áreas públicas de forma regular e com instrumentos adequados para o alcance da eficiência e efetividade dos serviços nelas prestados.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2521/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.661/2015-7.

1.1. Apensos: 017.878/2020-9; 017.876/2020-6; 017.874/2020-3

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp (04.291.930/0001-00); Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP (62.707.278/0001-50).

3.2. Responsáveis: Antonio Carlos do Amaral Filho (024.986.288-35); Carlos Nabil Ghobril (101.684.888-92); Christian Nielsen Faria Lombardi (114.149.348-90); Johnni Hunter Nogueira (267.617.978-02); Luiz Concilius Goncalves Ramos (049.672.408-87); Pedro Tomas do Canto Benedetti (178.339.928-79).

4. Órgão/Entidade: Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: Alessandra Moraes Sá Tomarás (194.911/OAB-SP), Rita Maria de Freitas Alcantara (296.029/OAB-SP) e outros, representando Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Johnni Hunter Nogueira; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Sind Permissionarios Centrais Abast de Alim do Est SP; Christopher Rezende Guerra Aguiar (203028/OAB-SP), representando Luiz Concilius Goncalves Ramos; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Associação dos Permissionários do Entrepasto de São Paulo - Apesp; Claudio Tucci



Junior (167293/OAB-SP) e Claudio Tucci (33.928/OAB-SP), representando Carlos Nabil Ghobril; Leandro Wruck (25756/OAB-ES), Tamara Meira de Almeida Lima Wruck (27638/OAB-ES) e outros, representando Confederação Brasileira das Associações e Sindicatos de Comerciantes Em Entrepósitos de Abastecimento - Brastece; Mariana de Oliveira Gonçalves da Silva, Fabio Franklin Amaral (51.324/OAB-DF) e outros, representando Pedro Tomas do Canto Benedetti.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 2.050/2014–Plenário, proferido no âmbito da auditoria operacional realizada na Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), com o objetivo de avaliar a regularidade e a economicidade dos contratos de cessão de uso de áreas comerciais;

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 contidas nos subitens 9.1.2.1, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.050/2014–Plenário, bem como implementadas as recomendações dos subitens 9.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão 2.050/2014 e do subitem 9.3 do Acórdão 289/2015–Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação constante no item 9.1.2.3 e parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 2.050/2014, dispensando-se a continuidade do monitoramento, baseado no disposto nos arts. 16 e 17, § 3º, alínea “a”, da Resolução-TCU 315/2020;

9.3. considerar insubsistentes as determinações contidas nos subitens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do Acórdão 2.050/2014–Plenário;

9.4. determinar à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo que:

9.4.1. celebre, no prazo de 365 dias, a contar da notificação deste acórdão, contratos de concessão remunerada de uso, limitados ao prazo máximo de 20 (vinte anos) e sem possibilidade de prorrogação, com os permissionários que formalizarem interesse, em substituição às atuais permissões de uso, desde que não possuam pendências cadastrais ou financeiras;

9.4.2. rescinda, até o prazo de 365 dias, a contar da notificação deste acórdão, os contratos ou equivalentes em vigor celebrados com os permissionários que não manifestarem interesse em firmar o contrato de concessão remunerada de uso, na forma do item 9.4.1, promovendo licitações para novas ocupações dessas áreas de acordo com a conveniência da estatal e a legislação vigente;

9.4.3. ao final do prazo dos contratos firmados em razão do item 9.4.1, de, no máximo de 20 anos, promova licitações para a concessão remunerada de uso de áreas de comercialização do Entrepósito Terminal de São Paulo;

9.5. dar ciência desta deliberação à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), ao Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp) e à Associação dos Permissionários do Entrepósito de São Paulo (Apesp);

9.6. ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que monitore as deliberações constantes do item 9.4.; e

9.7. apensar este processo ao TC 012.613/2013-4, com fundamento nos artigos 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.6

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 026.338/2024-6

Natureza: Solicitação de Solução Consensual

Entidades: Fundação Oswaldo Cruz e Ministério da Saúde

Interessado: GRT Partners Capital e Participações Ltda.
(26.176.401/0001-90).

Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira
(31440/OAB-DF) e Isis Negrões Mendes de Barros (66052/OAB-
DF), representando GRT Partners Capital e Participações Ltda.;
Jorge André Ferreira de Moraes (148800/OAB-RJ) e Raquel
Araujo Simões (076893/OAB-RJ), representando Fundação
Oswaldo Cruz.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONTROVÉRSIAS RELATIVAS AO CONTRATO DE LOCAÇÃO SOB MEDIDA (BUILT TO SUIT – BTS) PARA A CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL DE BIOTECNOLOGIA EM SAÚDE (CIBS). AGRAVAMENTO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIABILIDADE DO PROJETO. PROPOSTA PARA QUE SEJA REALIZADO O DISTRATO CONSENSUAL DA AVENÇA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO AO CONSÓRCIO CONTRATO POR INVESTIMENTOS REALIZADOS. APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL COM CONDICIONANTES. REJEIÇÃO DA SEGUNDA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL ALUSIVA ÀS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS A SEREM ADOTADAS PELO PODER PÚBLICO APÓS O DISTRATO. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA. INADEQUAÇÃO DO USO DA VIA CONSENSUAL PARA A DISCUSSÃO DE ESCOLHAS DISCRICIONÁRIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério da Saúde (MS) para a resolução de controvérsias relativas ao contrato de locação sob medida (**Built to Suit** – BTS), firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio NCPFI-RJ), com vistas à construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS).

I – Da contratação

2. Para a consecução do empreendimento, a Fiocruz abriu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Presencial 1/2021-BM, cujo objeto era a contratação de investidor para a execução, sob a modalidade BTS, das obras de construção do complexo industrial, incluindo a montagem dos equipamentos de produção adquiridos pela instituição e o fornecimento de equipamentos de utilidades e materiais. A aludida planta industrial ficaria vinculada ao Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), unidade administrativa integrante da Fiocruz.
3. O plano de negócio foi elaborado sob a premissa de que a construção do CIBS seria financiada por um Fundo de Investimento Imobiliário (FII). O valor mensal a ser pago ao fundo seria composto por uma parcela referente à reversão do imóvel para a Fiocruz/Bio-Manguinhos e outra ao aluguel. O valor destinado à reversão serviria para custear o pagamento dos investimentos realizados, os quais estariam completamente amortizados com o encerramento do contrato.
4. Após a conclusão do certame, foi celebrado o contrato BTS s/nº, em 31/8/2022, entre o Consórcio NCPFI-RJ, na condição de locador, e a Fiocruz, na condição de locatária. Além disso, o ajuste teve como intervenientes anuentes as sociedades empresárias GRT **Partners** Capital e Participações Ltda. (GRT Partners), Lineal Participações S.A. e AF FIT Construções e Comércio Ltda., na condição de cotistas do FII e integrantes do consórcio vencedor.
5. O objeto da avença foi assim descrito:

“locação de imóvel, pelo regime de locação sob medida, para operação do Novo Centro de Processamento Final – NCPFI, pelo Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Biomanguinhos/Fiocruz contemplando a execução, pelo LOCADOR, das obras de construção, o fornecimento, a instalação dos equipamentos de utilidades e materiais, conforme Anexos 2 e 3 deste Contrato de Locação, incluindo ainda o transporte e instalação dos EQUIPAMENTOS DE PRODUÇÃO, conforme previsto no Anexo 4 deste - a implantação se dará em parte do TERRENO descrito no Anexo 1, cedido nos prazos e termos aqui previstos.”

6. A proposta vencedora apresentou valor presente líquido (VPL) de R\$ 5.004.827.024,05, correspondente a parcelas mensais de amortização de R\$ 50.845.661,71, totalizando R\$ 9.734.910.391,44, ao longo do prazo de vigência do ajuste, em valores nominais (data-base: 1º/8/2021).
7. Segundo a cláusula terceira, o contrato:

“é regulado pela Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, pela Lei Federal nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012, pela Lei Federal nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, pela Lei nº 8.668 de 25 de junho de 1993, pela Instrução CVM nº 472/2008 e suas alterações posteriores e, de forma supletiva e subsidiária, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, além dos demais dispositivos legais pertinentes, caracterizando-se como um negócio jurídico de natureza eminentemente privada, denominado contrato da administração e não contrato administrativo” (grifos acrescidos).

III – Do contexto fático após a assinatura do Contrato BTS

8. A fim de melhor compreender o contexto da presente solicitação de solução consensual, cabe trazer à baila o histórico dos fatos ocorridos após a assinatura do contrato, conforme a descrição contida no relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), no âmbito do Fiscobras 2024, que serviu de base para o Acórdão 2.475/2024-Plenário, de minha relatoria (TC 010.152/2024-5).
9. Concluídos os procedimentos da licitação, o contrato somente veio a ser assinado em agosto de 2022, 244 dias após a homologação do certame, ocorrida em dezembro de 2021. A demora na assinatura foi justificada pelo consórcio vencedor pela necessidade de completar a estrutura financeira do projeto, citando dificuldades macroeconômicas e geopolíticas.
10. Na oportunidade, o consórcio vencedor solicitou a suspensão do contrato por 180 dias, a partir da sua assinatura, condicionando a retomada do contrato à obtenção de financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A administração aceitou o pedido, destacando a possibilidade de rescisão do contrato em caso de insucesso na obtenção do financiamento – insucesso esse que, de fato, ocorreu.
11. Após o fim do prazo inicial solicitado, a locadora solicitou, em 6/3/2023, a não emissão da Ordem de Início dos Serviços (OIS) por mais 180 dias, alegando que a emissão dificultaria a obtenção do crédito necessário à obra. O Bio-Manguinhos comprometeu-se a avaliar os termos do requerimento, postergando a decisão.
12. Nesse ínterim, houve alteração na composição societária do consórcio construtor contratado para a execução da obra. A inclusão da PowerChina International no consórcio construtor acarretou diversas prorrogações para análise de documentos e informações, culminando na expectativa, por parte da Fiocruz e do Bio-Manguinhos, de emissão da OIS e início das obras até março de 2024.
13. Ocorre que, mesmo após todos os adiamentos desde a homologação do certame até a assinatura do contrato, seguido de suspensão da avença e de prorrogações de emissão da ordem de início dos serviços, a locadora não logrou êxito na estruturação econômico-financeira da avença.
14. Diante do insucesso do consórcio na obtenção dos valores necessários, a Fiocruz e o Bio-Manguinhos discutiram uma proposta para viabilizar a execução do empreendimento, financiando-o, em parte, com a utilização de recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual da União e de receitas decorrentes da comercialização de vacinas. O aporte de recursos públicos seria da ordem de R\$ 1,2 bilhão, que corresponde a 20% do custo de implantação atualizado do projeto.
15. Todavia, diante das conclusões preliminares da AudUrbana, no relatório de auditoria acostado no TC-010.152/2024-5 (item 8 **supra**), pela ilegalidade do aporte de recursos públicos no contrato, o Ministério da Saúde, considerando a complexidade jurídica e a importância estratégica do projeto, ingressou com a presente solicitação de solução consensual com o fim de construir uma solução consensual que viabilizasse a construção do CIBS.

IV – Da análise da Comissão de Solução Consensual (CSC)

16. Após o exame de admissibilidade efetivado pelo Presidente desta Casa, o qual foi posteriormente ratificado por despacho monocrático de minha autoria, a Secretaria-

Geral de Controle Externo (Segecex) instituiu a comissão de solução consensual (CSC), integrando-a com representantes da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), da AudUrbana, da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), da Fiocruz, do Ministério da Saúde e da GRT **Partners**, em nome do Consórcio NCPFI-RJ.

17. O trabalho da comissão também foi acompanhado pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Consultoria Jurídica (Conjur) do Ministério da Saúde, do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU), da Coordenação de Representação de Acordos Extrajudiciais-AGU, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria Federal junto à Fiocruz.
18. Após a conclusão das tratativas, a CSC elaborou, de forma inédita, dois relatórios de solução consensual (peças 29 e 32), consubstanciando duas minutas de termos de autocomposição (peças 27 e 35): um tratando propriamente da controvérsia apresentada quanto ao Contrato BTS, contemplando o encerramento amigável da avença, por meio de um termo de distrato; e o outro abrangendo as diretrizes para a estruturação de um novo procedimento licitatório para a construção do CIBS, sob a forma de uma Parceria Público-Privada (PPP).
19. Os aludidos relatórios e termos de autocomposição contaram com a anuência da AudSaúde e da SecexConsenso (peças 105, 106, 115 e 116). A AudUrbana concordou apenas com o segundo relatório de solução consensual, tendo divergido parcialmente do primeiro, especificamente, quanto ao pagamento de valores pelo Bio-Manguinhos ao consórcio contratado, em face da extinção amigável da avença.

20. Por questões didáticas, apresento inicialmente excerto dos relatórios que representam, de forma definitiva, a posição majoritária da CSC, principiando pelo consignado na peça 111:

“I.2 Solicitação, admissibilidade e formação da Comissão de Solução Consensual

6. *A Solicitação de Solução Consensual (SSC) (Peça 1) foi encaminhada a esta Corte de Contas pela então Ministra da Saúde, Nísia Verônica Trindade Lima, no exercício de suas atribuições legais e regulamentares, conforme disposto no inciso I do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. Junto ao Ofício de SSC, foram anexados os seguintes documentos:*

- *Parecer 1778/2024/CLC/PF/FIOCRUZ/PGF/AGU (0044048125) (Peça 2);*
- *Parecer técnico Fiocruz (Peça 3);*
- *Parecer Jurídico, emitido pela Conjur do Ministério (Peça 4);*
- *Requerimento de Solução Consensual (Peça 5); e*
- *Nota Técnica Nº18/2024-DECEIS/SECTICS/MS (0044222654), de 5 de novembro de 2024, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Peça 6).*

7. *No requerimento, o Ministério da Saúde solicitou, a pedido da Fiocruz, sigilo sobre o Parecer Técnico (Peça 3) elaborado pela Fundação (0044048126). Os demais documentos contidos no requerimento foram classificados como públicos (Peça 1).*

8. *O exame de admissibilidade foi realizado pela SecexConsenso (Peça 9), de modo que o processo foi admitido pela Presidência desta Corte (Peça 10) e o ato ratificado pelo Ministro Relator do processo conexo (Peça 11). Em seguida, foi constituída a Comissão de Solução Consensual (CSC) por meio da Portaria Segecex nº 5, de 24 de fevereiro de 2025 (Peça 22), com o objetivo de elaborar uma proposta de solução para a controvérsia apresentada.*



9. O prazo ordinário para conclusão dos trabalhos da CSC era de até 90 dias, ou seja, até 25 de maio de 2025, conforme previsto no art. 7º, § 4º, da IN TCU nº 91/2022. A prorrogação de prazo por mais trinta dias foi autorizada pelo Despacho do Presidente Ministro Vital do Rego em 23 de maio de 2025, com fundamento no o § 4º do art. 7º da IN-TCU 91, de 22/12/2022. A Comissão foi encerrada em 26 de junho de 2025.

10. A composição da Comissão incluiu representantes indicados pelas entidades envolvidas, sendo membros da Fiocruz (Presidência e de Bio-Manguinhos), da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, da Secretaria do Complexo Econômico e Industrial da Saúde do Ministério da Saúde, do Consórcio GRT Partners, de representantes da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana/TCU), da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde/TCU) e um representante da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso/TCU), responsável pela coordenação dos trabalhos.

11. O trabalho da comissão também foi acompanhado pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Conjur do Ministério da Saúde, do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU), da Coordenação de Representação de Acordos Extrajudiciais-AGU da Procuradoria Geral Federal e da Procuradoria Federal junto à Fiocruz.

I. Objeto de Solução Consensual

12. Em 05 de fevereiro de 2021, a Fiocruz publicou o Edital RDC Presencial nº 01/2021 (“Edital”) destinado à contratação de um investidor que se responsabilizasse pela construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos (“NCPFI”) do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (“CIBS”), de Bio-Manguinhos. O projeto de construção do NCPFI, estruturado na modalidade built to suit, conforme inciso IX do artigo 1º da Lei nº 12.462/2011, tinha por objetivo ampliar a capacidade produtiva de vacinas e biofármacos diante da crescente demanda do setor da saúde.

13. Após quatro adiamentos, em 24 de setembro de 2021, se deu a abertura das propostas da licitação e, em 30 de dezembro de 2021, o seu resultado foi adjudicado e homologado, com o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ (“Consórcio NCPFI-RJ”), constituído pela GRT, Lineal e AF Fit, declarado vencedor do processo licitatório e tendo as consorciadas decidido constituir um fundo de investimento para abrigar o Contrato BTS que seria celebrado com a Fiocruz. Assim, foi constituído o Fundo de Investimento Imobiliário (FII).

14. A assinatura do contrato licitado, postergada por solicitações do FII aceitas pela Fiocruz, ocorreu em 31 de agosto de 2022. Nesta data, o FII (administrado pela BRL Trust) e a Fiocruz celebraram, com a interveniência anuência da GRT, Lineal e AF Fit, na qualidade de únicas cotistas do FII, o Contrato de Locação de Edificação com Construção Ajustada (Built to Suit) (“Contrato BTS”), por meio do qual o FII se comprometeu a construir o NCPFI e disponibilizá-lo para uso da Fiocruz, na forma e de acordo com as especificações definidas pela Fiocruz, em troca do pagamento de aluguéis mensais pela Fiocruz ao FII.

15. O presente processo de SSC tratou de controvérsias envolvendo este Contrato BTS e os esforços empreendidos no âmbito da Comissão resultaram em proposta de Solução Consensual segmentada em dois objetos principais: (i) o distrato do Contrato BTS e (ii) o desenho de um novo procedimento licitatório para implementação do CIBS.

16. Antes de avançar para o exame das tratativas havidas e propostas resultantes, cumpre destacar a importância do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde e as dificuldades enfrentadas no âmbito do Contrato BTS que, com a Solução Consensual, pretende-se superar. Para tanto, este capítulo apresenta uma visão geral do projeto do CIBS, do atual contrato firmado pela Fiocruz e das controvérsias que originalmente motivaram a Solicitação de Solução Consensual.

II.1 O projeto de Construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde

17. *O Instituto de Tecnologia e Imunobiológicos (“Bio-Manguinhos”) é uma unidade da Fiocruz responsável pela produção de vacinas, biofármacos e reativos para diagnósticos, que atende de forma prioritária as demandas do Ministério da Saúde e de outros organismos internacionais.*

18. *Em razão da crescente demanda por vacinas e produtos biofármacos, Bio-Manguinhos vem investindo na ampliação de sua capacidade produtiva, por meio da implementação de melhorias nas plantas de produção, ampliação de novas áreas e aquisição de novos equipamentos. O processo de produção de imunobiológicos tem sido objeto de novas exigências regulatórias de Boas Práticas de Fabricação (BPF) estabelecidas pela ANVISA e organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), voltadas ao incremento da qualidade dos produtos para assegurar maior segurança aos pacientes. Um exemplo destas alterações foi a publicação da Resolução de Diretoria Colegiada (“RDC”) nº. 17 (RDC/ANVISA nº. 17) pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (“Anvisa”) em 2010. Apesar de sua relevância histórica e atual na implementação de políticas públicas, em especial o Programa Nacional de Imunizações e os programas de assistência farmacêutica, a infraestrutura fabril existente em Bio-Manguinhos atingiu seu limite operacional e de atendimento às demandas regulatórias. O País corre risco de desabastecimento de vacina, situação já ocorrida na década de 1970 por ocasião da epidemia de meningite. Essa situação reconhecidamente grave motiva a conjugação de esforços para início das obras da fábrica.*

19. *As limitações de capacidade de Bio-Manguinhos/Fiocruz e de atendimento dos requerimentos de qualidade dos órgãos regulatórios nacionais e internacionais configuram um cenário de comprometimento do atendimento às demandas dos programas do Ministério da Saúde e de solidariedade internacional, junto às Agências das Nações Unidas. A partir deste contexto, a Fiocruz tomou a decisão fundamental e determinante de construir uma nova planta de processamento final, o que está na origem do desenho do projeto de construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) de Bio-Manguinhos/Fiocruz.*

II.1.1 Relevância do projeto

20. *O Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS/FIOCRUZ) visa a ampliar a capacidade produtiva de vacinas, biofármacos, insumos e outros produtos estratégicos para atendimento às demandas de saúde nacional e global. Ele será o maior centro de produção de biológicos da América Latina e figura como o principal projeto estratégico para o fortalecimento do Complexo Econômico - Industrial da Saúde (CEIS), no contexto da nova Política Industrial – Nova Indústria Brasil – Forte, Transformadora e Sustentável, com vistas a um modelo de desenvolvimento sustentável, onde a saúde é componente fundamental do desenvolvimento.*

21. *Em âmbito nacional este projeto busca, por um lado, reduzir a dependência internacional em saúde e o fortalecimento do SUS, em um país em que o déficit na balança comercial da saúde está na ordem de US\$ 20 bilhões. Por outro, busca ampliar o acesso à saúde e a melhoria das condições de vida da população, por meio da incorporação tecnológica de novos produtos e redução dos custos dos produtos e tratamentos de saúde.*

22. *No contexto de cooperação global, o objetivo central do projeto é garantir o abastecimento constante da região das Américas e dos países no âmbito da cooperação Sul-Sul, diminuindo a dependência externa dos países em desenvolvimento de insumos estratégicos de saúde, sobretudo em situações de emergência sanitária.*

23. *É, portanto, um ativo estratégico do país na estratégia global de preparação para novas pandemias, buscando reduzir as desigualdades no acesso à saúde entre os povos. A operacionalização deste Complexo, portanto, é fundamental para o fortalecimento da capacidade de produção local e ampliação do acesso equitativo, em especial na região das Américas e na cooperação Sul-Sul.*



24. *O projeto vai, portanto, ampliar a capacidade e efetividade da atuação da Fiocruz no cenário nacional e internacional, possibilitando:*

- i. *Aumentar em 4 vezes a capacidade de produção de vacinas e biofármacos, passando para 120 milhões de frascos de vacinas e biofármacos/ano, o que equivale a mais de 600 milhões de doses/ano;*
- ii. *Sustentar a ampliação do Programa Nacional de Imunizações (PNI), programa de referência em nível global;*
- iii. *Fornecer insumos para atendimento a demandas no âmbito da cooperação Sul-Sul, em especial vacinas, tais quais, dupla viral, febre amarela, meningite e outras;*
- iv. *Dar respostas rápidas em situações de emergência sanitária, como pandemias;*
- v. *Operar como centro regional da OPAS/OMS para a produção de vacinas na plataforma mRNA na América Latina;*
- vi. *Operar como centro da OMS para transferência de tecnologia e produção de vacinas de plataforma mRNA para a América Latina e o Caribe;*
- vii. *Operar como 5º laboratório parceiro da rede da Coalizão para Inovações em Preparação para Epidemias (Cepi) de fabricantes de vacinas no Sul Global, impulsionando significativamente os esforços de produção de vacinas na região da América Latina e do Caribe;*
- viii. *Incorporar inovação e novas tecnologias para produção de novas vacinas e biofármacos;*
- ix. *Aumentar a competitividade do Brasil no setor mundial de biotecnologia;*
- x. *Reduzir o preço dos produtos e custos dos tratamentos, com base na incorporação tecnológica e escala produzida, ampliando acesso à população;*
- xi. *Proporcionar desenvolvimento econômico e social com geração de 9,4 mil empregos diretos para o Estado do Rio de Janeiro;*
- xii. *Tornar-se Centro de Referência de Produção de Imunobiológicos Nacional e Internacional; e*
- xiii. *Garantir soberania e autonomia nacional na produção de imunobiológicos.*

25. *Conclui-se que o projeto está plenamente aderente à necessidade de formação de sistemas de saúde mais resilientes, que tem entre as suas prioridades prevenção, preparação e resposta a pandemias, com foco na produção local e regional de medicamentos, vacinas e insumos estratégicos de saúde. Consequentemente, está alinhado com a criação de uma coalizão para a produção regional de insumos estratégicos de saúde, que tem como objetivo garantir acesso mais equitativo e independente a todos os países, em especial os mais vulneráveis, reafirmando o compromisso do Brasil com a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, proposta no âmbito do G20. Encontra-se, também, plenamente alinhado ao Acordo sobre Pandemias aprovado na 78ª Assembleia Mundial da Saúde, em 2025.*

II.2 Controvérsias que motivaram o requerimento de Solução Consensual

26. *A fim de viabilizar a construção do CIBS, em 2010, Bio-Manguinhos contratou (i) a Fundação Getúlio Vargas ("FGV"), para realizar estudos de viabilidade econômico-financeira; e (ii) IPS-Integrated Project Services, para desenvolver o projeto conceitual. No ano seguinte, teve início o processo para a cessão de um terreno de propriedade da CODIN – Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro, registrado no Cartório do 4º Ofício de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro sob a matrícula nº 253.988, localizado na Freguesia de Santa Cruz, cidade do Rio de*

Janeiro, com área total de 579.446 m² (quinhentos e setenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e seis metros quadrados), destinado à instalação do CIBS.

27. Nos anos subsequentes, BioManguinhos/Fiocruz implementou outras medidas necessárias à viabilização da construção do Complexo, como (i) a realização de estudos de engenharia, incluindo a elaboração do projeto básico (2011) e do projeto executivo (2012 e 2017); e (ii) a execução de medições e obras de engenharia, como sondagens geotécnicas; terraplenagem em duas etapas (2012 e 2015); cercamento; estaqueamento e a interligação de utilidades. Além disso, alguns equipamentos críticos, que eram essenciais para a produção e demandavam longo prazo para serem fabricados e entregues, também foram sendo gradualmente adquiridos pela Fiocruz, nos anos de 2013 (compra de liofilizadores); 2014 (linhas de envase e embalagem); 2021 (isoladores, linha de envase de diluentes e sistemas de processamento de rolhas); 2022 (outros equipamentos complementares).

28. Com relação à modelagem contratual e financeira, em 2015, a FGV realizou um novo estudo, no qual concluiu pela viabilidade econômico-financeira do modelo de contratação “built to suit” (“locação sob medida”). A construção jurídica desta modelagem foi realizada por meio da contratação do escritório Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associado, no mesmo ano.

29. Na sequência, em 27 de abril de 2017, a Fiocruz, por meio da unidade Bio-Manguinhos, e a FGV celebraram o Contrato n.º 076/2017, cujo objeto era a prestação de “serviço de assessoria técnica do apoio a BIO-MANGUINHOS/FIOCRUZ, com vistas a realizar a modelagem detalhada de estruturação de financiamento para o processo licitatório para a construção do Novo Centro de Processamento Final do Instituto de Tecnologia em Imunobiológico – Bio-Manguinhos”. A modelagem financeira e contratual desenvolvida pela FGV, no âmbito desta contratação, subsidiou do ponto de vista de dimensão econômico-financeira a decisão da Fiocruz de viabilizar a construção do CIBS pela celebração de um contrato “built to suit” (“locação sob medida”).

30. Em 2018, foi dada sequência ao procedimento de preparação da licitação. A minuta do edital e seus anexos foram submetidos à Consulta Pública, que teve ampla participação de interessados em conhecer e contribuir com a proposta. Quanto ao ponto, é importante destacar que, durante a estruturação do projeto e preparação do procedimento licitatório, a modelagem financeira e contratual do projeto, bem como o procedimento licitatório, foram objeto de auditorias e fiscalizações no âmbito do Tribunal de Contas da União (“TCU”)[1], as quais apontaram diversas fragilidades.

31. Entre o período compreendido entre 2018 e 2021, Bio-Manguinhos/Fiocruz implementou diversas modificações e ajustes no edital e em seus anexos. Assim, apenas em 2021, a Fiocruz publicou o Edital RDC n.º 01/2021 (“Edital”), com o objetivo de contratar o “investidor para construção de imóvel, pelo regime BTS (construção sob medida), para operação do Novo Centro de Processamento Final - NCPFI”.

32. Nesse particular, deve ser ressaltado que, diante das fragilidades detectadas no orçamento que embasou a definição do custo de capital (capex) do empreendimento, e considerando que já havia ocorrido a publicação do referido edital, o TCU, no intento de não obstar a sequência do procedimento, consentiu que a planilha detalhada de orçamentação fosse apresentada pelo vencedor do procedimento licitatório, segundo o nível de detalhamento exigido pelo art. 17, inciso III, da Lei 12.462/2011 c/c o art. 40, § 2º, do Decreto 7.581/201 (Acórdão 1.928/2021-TCU-Plenário, lavrado no âmbito da TC n.º 008.162/2019).

33. O Consórcio apresentou a planilha orçamentária ao TCU em duas ocasiões, em 31 de agosto de 2022 e em setembro de 2024, esta última com o intuito de sanar as inconformidades apontadas na versão inicial. Uma das inconsistências decorre do fato que a maioria dos preços unitários contidos nas planilhas apresentadas é oriunda de proposta de mercado, e não de bases públicas, uma vez que estas não incluem os bens utilizados na obra. Até o início do procedimento de



Solicitação de Solução Consensual, não havia sido possível ao TCU atestar a adequação do orçamento apresentado pelo Consórcio.

34. *O procedimento licitatório RDC nº. 01/2021 foi vencido pelo Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ e, em 31 de agosto de 2022, Fiocruz e o FII constituído pelo Consórcio firmaram o Contrato BTS. Até meados de 2023, todavia, não havia sido possível emitir a Ordem de Serviço, em razão das dificuldades enfrentadas pelo Consórcio em garantir o financiamento necessário para viabilizar a construção do Complexo.*

35. *Diante das dificuldades enfrentadas pelo Consórcio e da necessidade de viabilizar a construção do CIBS, em julho de 2023, foi instituído um Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial de Saúde (“SECTICS”) do Ministério da Saúde e formado pela Fiocruz e diversos outros órgãos e entidades governamentais, incluindo a Advocacia-Geral da União. O Tribunal de Contas da União participou como ouvinte de algumas reuniões. O objetivo do referido grupo era justamente discutir e desenvolver alternativas e estratégias para viabilizar a construção do CIBS.*

36. *Por meio da Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024 (Plano Plurianual da União), no âmbito do programa “Novo PAC – Saúde”, R\$ 2.1 bilhões do orçamento público federal foram destinados à construção do CIBS. Com objetivo de visualizar a construção do complexo, a Fiocruz propôs que uma parte do referido valor fosse aportado na construção do CIBS, mediante aquisição de cotas do fundo de investimento imobiliário constituído pelo Consórcio FII. A aporte teria como objetivo alavancar o financiamento da obra e teria a participação da Fiotec (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde).*

37. *O Relatório de Fiscalização n. 98/2024 da AudUrbana do TCU, de outubro de 2024, fruto de auditoria realizada na Fiocruz no âmbito do Fiscobras 2024 com o objetivo de avaliar a execução do Contrato BTS, concluiu pela impossibilidade de realização do referido aporte pela Fiotec no Fundo de Investimento Imobiliário, por entender que a referida medida violaria o princípio de vinculação ao Edital e desvirtuaria o modelo de contrato built to suit, no qual a captação dos recursos e os riscos de construção deveriam ser integralmente assumidos pelo locador. Nesse sentido, propôs expedição de determinação à Fiocruz para que: (i) não realizasse o aporte de recursos públicos na forma pretendida; (ii) definisse prazo razoável ao FII a fim de que demonstrasse sua capacidade financeira para executar as obras previstas no Contrato BTS, de modo a permitir a emissão da OIS; e (iii) em caso de insucesso, rescindisse unilateralmente o ajuste, com fulcro no art. 77 da Lei 8.666/1993, aplicável ao caso por força do art. 39 da Lei 12.462/2011.*

38. *Em 19 de novembro de 2024, o Ministério da Saúde, considerando a complexidade jurídica e a importância estratégica do projeto, ingressou com a presente solicitação de solução consensual com o fim de construir uma solução consensual que viabilizasse a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde. Esta solicitação foi subsidiada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (Parecer nº 00723/2024), Nota Técnica da SECTICS/MS, o Parecer Técnico da Fiocruz SEI 4396022 e o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal junto à Fiocruz (Parecer nº 01778/2024/CLC/PFFIOCRUZ/PGF/AGU).*

39. *Diante deste contexto, o TCU, por meio do Acórdão 2475/2024, sobrestou o processo em relação aos achados mais relevantes apontados na fiscalização n. 98/2024, até a conclusão do processo de solução consensual.*

II. A Comissão de Solução Consensual e a criação de opções

III.1 Aspectos gerais das reuniões e das discussões no âmbito da Comissão

40. *Ao longo dos 120 dias do prazo da Comissão, entre 24/2/2025 e 26/6/2025, foram realizadas mais de quarenta reuniões para a elaboração da proposta de solução. Cerca de metade*

delas contaram com a participação de todos os membros indicados na Portaria Segecex nº 5/2025 e a outra metade, por conta da natureza da proposta de solução desenvolvida, foram realizadas apenas com as entidades do setor público - ou seja, entre Fiocruz, Ministério da Saúde, órgão de representação da AGU e TCU. Estas reuniões restritas ao setor público trataram de questões somente afetas à Administração Pública como, por exemplo, a eleição de um novo modelo de contratação para construção do CIBS e o método para a atualização do orçamento da obra.

41. Também foram realizadas reuniões bilaterais envolvendo atores relevantes no histórico de estruturação e execução do projeto, incluindo o BNDES e bancos de desenvolvimento multilaterais (DFIs), com a finalidade de obter mais subsídios para a definição da melhor estratégia de condução do projeto. Além disso, a Fiocruz contou com assessoramento da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, na dimensão econômico-financeira, e do Escritório Souto Correa, na dimensão jurídica, que contribuíram com informações essenciais para os debates realizados na Comissão.

42. Para contribuir com a nova reflexão e com as definições necessárias para viabilizar a implementação do CIBS, a Fiocruz e o Ministério da Saúde buscaram também o apoio da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e, em especial, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC/PR), com o objetivo de coletar subsídios para definição da modalidade de contratação mais adequada e de adotar as medidas recomendadas para o início da estruturação da nova modelagem.

III.2 Aspectos gerais das estratégias e soluções discutidas no âmbito da CSC Fiocruz-Biomanguinhos

43. A Comissão de Solução Consensual (CSC) iniciou seus trabalhos com uma reunião introdutória, em 24 de fevereiro de 2025, na qual foi apresentada uma visão geral de Bio-Manguinhos, do projeto do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) e as perspectivas das partes envolvidas.

44. Na ocasião, a Fiocruz e o Ministério da Saúde apresentaram o histórico do projeto até a assinatura do contrato entre a Fiocruz e o Consórcio, as dificuldades de viabilização do financiamento do projeto por parte do consórcio vencedor, as alternativas discutidas pelo Ministério da Saúde e Fiocruz, com apoio dos órgãos de representação da AGU, e as auditorias realizadas pelo TCU. Por parte do Consórcio, foram explicitados os principais marcos antes e após a assinatura do contrato, a estrutura do investimento e do financiamento e as mudanças do cenário econômico, apontadas pelo Consórcio como a razão para a não execução do Contrato BTS.

45. A proposta de solução trazida pelo Consórcio para os impasses na execução do Contrato BTS era centrada na renegociação contratual, sob alegação de mudanças no cenário macroeconômico que prejudicaram a financiabilidade do projeto. Houve um aumento do spread entre o INCC e o IPCA de 4,52% em 2020 (ano de lançamento do edital de licitação) para 8,73% em 2022 (ano da celebração do contrato). Assim, buscando submeter suas propostas à discussão da Comissão, o Consórcio apresentou as modificações contratuais de naturezas econômica e financeira que entendia cabíveis para viabilizar a manutenção e execução do Contrato BTS. A renegociação do Contrato foi, neste sentido, uma das soluções consideradas no âmbito da Comissão, mas não a única.

46. Em paralelo a esta discussão, passou-se a debater, nas reuniões da Comissão restritas ao Setor Público, outras alternativas de solução que perpassavam algumas decisões centrais sobre: (i) a manutenção ou extinção do contrato BTS; (ii) em caso de manutenção do contrato, a discussão de reequilíbrio ou renegociação contratual, com participação (ou não) da empresa em um futuro procedimento competitivo simplificado; e (iii) em caso de extinção do Contrato BTS, a necessidade de pensar a nova estruturação e licitação do Projeto, com ênfase na escolha do modelo contratual, incluindo alternativas de financiamento público-privado (BTS ou PPP) e de contratação da obras no modelo tradicional de contratação.

47. Nas reuniões no âmbito do Setor Público, houve exposições sobre as demais soluções consensuais alcançadas no âmbito da SecexConsenso. Os entendimentos já firmados nas soluções consensuais anteriores orientaram os debates.

48. Desta forma, abriram-se duas frentes de discussão no âmbito da Comissão - uma que considerava a manutenção do contrato existente mediante ajustes e, outra, que considerava a extinção deste contrato e realização de um novo procedimento licitatório.

III.3 Manutenção do Contrato BTS mediante ajustes

49. Na reunião seguinte, realizada em 17 de março de 2025, sob a alegação de que alterações no cenário macroeconômico, como a alta da Taxa Selic e de outros indicadores financeiros, teriam inviabilizado a obtenção do financiamento, o Consórcio propôs a renegociação de parâmetros econômico-financeiros do contrato capazes de, no seu sentir, reestabelecer a viabilidade de sua execução.

50. Para tanto, a empresa refez o Fluxo Líquido de Caixa do Projeto, aumentando a TIR de Projeto para 10.96% a.a.. A elevação desse parâmetro implicaria um reajuste na receita de aluguel, apresentado de duas maneiras. A primeira, mantendo todos os demais parâmetros constantes do Contrato BTS. Neste cenário, para alcançar a TIR esperada, seria necessário alterar o valor do aluguel de R\$ 62,345 milhões (valores atualizados em fev/25) para R\$ 134,814 milhões/mês (ou R\$ 1,618 bilhão por ano). Alternativamente, foi proposta uma extensão de 5 (cinco) anos no período de aluguel, cenário em que seria necessário praticamente dobrar o valor do aluguel originalmente previsto, de R\$ 62,345 milhões para R\$ 125,5 milhões mensais (ou R\$ 1,5 bilhão por ano).



Figura 4: Mapa de temas indicados para discussão sobre a opção inicial aventada.

51. Além da proposta em si e da necessidade de comprovação da viabilidade econômico-financeira da proposta originalmente formulada ao tempo da licitação, foi solicitado à empresa que apresentasse aspectos relacionados a: (i) condições atuais da negociação do equity e do financiamento; (ii) viabilidade e riscos jurídicos da(s) alternativa(s); e (iii) análise de vantajosidade para a Administração em cada um dos cenários apresentados. Também foi solicitada a apresentação de documentos demonstrativos do histórico de iniciativas para captação de recursos junto ao mercado e o retorno obtido.

52. Tais elementos foram apresentados e, com base neles, houve um conjunto de discussões com os membros do Setor Público integrantes da Comissão acerca da exequibilidade da proposta originária apresentada pela GRT na licitação, da existência (ou não) do direito ao reequilíbrio pelo consórcio vencedor, da vantajosidade econômico-financeira das propostas de renegociação trazidas pelo Consórcio e de sua capacidade de executar o Projeto.

53. Em 14 de abril de 2025, a empresa apresentou, ainda, um conjunto de novas propostas. No entanto, todas tinham como base comum a alteração da TIR de Projeto (real e líquida de impostos) para 10,96%, mediante adoção de novos parâmetros do Fluxo de Caixa Livre do Projeto, como aumento do aluguel a ser pago pela Fiocruz, ampliação de prazo contratual, redução do Capex por

meio de diminuição do escopo do contrato, aporte público e mecanismos de antecipação de pagamentos.

54. Após discussões entre os integrantes do Setor Público e no âmbito de toda a Comissão, não houve convergência com o Consórcio em relação à vantajosidade, para a Administração Pública, dessas propostas, nem sobre outros aspectos, em especial sobre as causas que geraram as dificuldades de obtenção do financiamento. Assim, diante das discordâncias sobre as causas e justificativas apresentadas pelas Partes para a inexecução contratual, estabeleceu-se que o caminho a ser seguido seria a negociação de um distrato consensual entre a Fiocruz e o Consórcio.

55. As tratativas resultaram na consolidação de duas minutas – uma, do Termo de Autocomposição e, outra, do Termo de Distrato – que revelam o contexto detalhado, as premissas e os termos deste encerramento contratual. Cumpre, assim, examiná-las.

III. Proposta de Solução Consensual

56. Em conformidade com o exposto no capítulo anterior, a proposta de solução construída no âmbito da Comissão é orientada ao encerramento amigável e definitivo do Contrato BTS, nos termos descritos nas minutas ora anexas: (i) o Termo de Autocomposição para Distrato do Contrato de Locação e edificação com Construção Ajustada do Novo Centro de Processamento Final de Biomanguiños (“Termo de Autocomposição” ou “TA”), e (ii) o Termo de Distrato do Contrato de Locação e Outras Avenças que o integra (“Distrato”).

57. Vale ressaltar que tanto a minuta do Termo de Distrato quanto a minuta do Termo de Autocomposição foram disponibilizadas para comentários de todos os participantes da Comissão, sendo que todas as considerações formuladas foram consideradas e incorporadas. Após essa consolidação, houve ainda releitura conjunta de ambas as minutas na reunião final da Comissão, da qual participaram, presencialmente ou à distância, integrantes da SecexConsenso, da AudUrbana, da AudSaúde, da Fiocruz, do Ministério da Saúde, dos órgãos de representação da AGU e da GRT. Na ocasião, sem prejuízo da ressalva de que a concordância definitiva dos participantes da Comissão ocorreria após manifestações de suas respectivas governanças, nenhum dos presentes manifestou objeção de prosseguimento do processo com base nelas.

58. Cumpre, neste ponto, descrever o processo de construção das minutas de maneira mais detalhada. Neste sentido, a primeira versão do Termo de Autocomposição foi compartilhada com todos os membros da Comissão em 3 de junho de 2025, quando foi aberta a oportunidade para todos contribuírem e revisarem o texto. Após os comentários do Consórcio, foi elaborada uma nova versão do documento, encaminhada para a revisão dos membros do Setor Público em 11 de junho de 2025.

59. As observações levantadas pelos membros do Setor Público foram, então, incorporadas e uma nova versão do documento foi encaminhada para o Consórcio em 13 de junho de 2025 e com ele consolidada em reunião conjunta, ocorrida em 23 de junho de 2025. Os comentários e validações feitos ao longo dessas revisões importavam, assim, concordância com os termos gerais das minutas, ainda que num contexto de incerteza sobre os valores finais do Distrato e diante da expectativa de que fosse possível encontrar um valor reputado como vantajoso por todos os membros da Comissão.

60. Ao final desse alinhamento, já com a ciência de valores envolvidos no Distrato, a Fiocruz e o Ministério da Saúde se manifestaram a favor da vantajosidade da solução para o Poder Público, sendo acompanhadas pelos órgãos da AGU com representação na Comissão. Duas unidades técnicas do TCU (SecexConsenso e AudSaúde) manifestaram-se de maneira favorável à solução, não manifestando objeção ao prosseguimento do processo nela pautado e envio da proposta (incluindo relatórios e minutas de termos) para posterior apreciação e manifestação por suas correspondentes governanças. A AudUrbana, por sua vez, não se manifestou sobre o ajuste financeiro proposto, uma vez que, no entendimento desta unidade, a vantajosidade para a Administração Pública em realizar um distrato amigável, no montante proposto, estaria relacionada à possibilidade de aproveitamento

de estudos, relatórios e outras informações a serem disponibilizados pelo Consórcio à Fiocruz, com o objetivo de possibilitar o aprimoramento das definições do objeto e aumentar as chances de êxito em uma nova contratação. Considerando que os documentos produzidos pelo Consórcio foram solicitados e disponibilizados ao TCU nos dias finais do prazo estabelecido para o término da comissão, esses documentos serão analisados ao longo do período de manifestação das governanças para subsidiar a manifestação da unidade sobre a proposta.

61. Feito esse registro, cumpre tecer breve descritivo dos documentos consensuados, buscando resumir os pontos centrais da solução proposta.

62. Em relação ao Termo de Autocomposição, seu objetivo é promover o encerramento consensual e definitivo do Contrato BTS, nos termos dos artigos 79, II da Lei nº 8.666/93 e artigo 190 da Lei nº 14.133/2021, sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas.

63. O TA indica que o encerramento do Contrato BTS será formalizado com a assinatura do Distrato, cuja minuta constitui um de seus anexos, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados da data em que o último Signatário subscrever o TA. Além disso, o TA reporta-se ao conjunto de fundamentos, princípios, premissas, condições e obrigações descritos no Distrato como parte integrante da solução consensual e do TA para todos os fins de direito, reproduzindo textualmente algumas das disposições centrais do Distrato, que serão mais bem exploradas adiante.

64. No âmbito de suas disposições gerais, o TA prevê o dever de seus signatários guardarem sigilo sobre todas as informações escritas e orais fornecidas e obtidas durante a negociação instaurada no âmbito da Comissão, comprometendo-se a não divulgá-las nem utilizá-las para qualquer finalidade, especialmente para produção de prova em seu favor ou de terceiros, salvo se as Partes, de forma expressa ou conjunta, decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para o cumprimento do acordo obtido no processo de solução consensual. O TA prevê, ainda, uma hipótese de exceção à regra geral de sigilo, já acordada entre as Partes, que autoriza a Fiocruz a, após o FII lhe transferir a propriedade exclusiva dos Produtos descritos no Anexo II do Termo de Autocomposição, utilizá-los e divulgá-los livremente.

65. Dentre outras disposições gerais, cumpre destacar previsão constante no Termo de Autocomposição sobre o arquivamento de processos de controle externo em tramitação no TCU cujo objeto em apuração tenha sido tratado no âmbito da solução consensual.

66. As condições pormenorizadas da solução consensual constam no Distrato, que, como já pontuado, é e parte integrante do TA. Com a assinatura do Distrato, serão formalizadas a extinção do Contrato BTS, de modo consensual e sem atribuição de culpa ou responsabilidade a qualquer das Partes, e a extinção do Contrato de Concessão de Direito Real de Superfície a ele vinculado (“Contrato DRS”), relativo ao terreno de propriedade da Fiocruz, registrado no Cartório do 4º Ofício de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro sob a matrícula nº 253.988.

67. Ao regular a extinção da relação contratual havida entre as partes, o Distrato estabelece que nenhuma penalidade, indenização ou ressarcimento decorrente da extinção antecipada do Contrato BTS será devido de parte a parte, com uma única ressalva – o pagamento do que se denominou “Ajuste Financeiro”.

68. Nos termos do Distrato, o Ajuste Financeiro é produto de um levantamento completo e criterioso dos custos efetivamente incorridos por cada uma das Partes com os atos preparatórios para a execução do Contrato BTS até a Data de Assinatura, a serem ressarcidos pela outra Parte, resultando em saldo líquido em favor do FII correspondente a R\$ 10.846.216,40 (dez milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, duzentos e dezesseis reais e quarenta centavos) e a US\$ 1.042.845,00 (um milhão, quarenta e dois mil, oitocentos e quarenta e cinco dólares americanos). Cabe destacar que a AudUrbana não se manifestou sobre o valor apurado a título de Ajuste Financeiro, avaliação que será empreendida durante o processo de manifestação das governanças. Este saldo do Ajuste



Financeiro considera que a Fiocruz terá propriedade exclusiva sobre a integralidade dos estudos e documentos produzidos por (ou sob ordem do) FII, da SPE e de suas cotistas (“Produtos”) e seu pagamento, pela Fiocruz, ficará condicionado à entrega do conjunto completo destes Produtos, que estão descritos no Anexo II do Distrato.

69. *O Ajuste Financeiro proposto resulta de apuração tecnicamente fundamentada, conduzida com diligência no âmbito da Comissão. Importa destacar, neste ponto, que o saldo identificado não decorre de uma negociação livre entre as Partes, pautada em parâmetros arbitrários ou indeterminados, mas sim da aplicação de metodologia objetiva, racional e proporcional. Tal metodologia não tem como premissa a causa da inexecução contratual para determinar, sob a óptica jurídica, a quem cabe o dever de suportar quais custos, como se daria em um cenário litigioso, mas busca uma solução proporcional, aderente ao contexto consensual, que adota como base uma análise criteriosa da materialidade dos gastos efetivamente incorridos pela GRT, bem como a consideração de dispêndios que a Fiocruz suportou e deverá suportar futuramente para, com isso, compor o saldo do Ajuste Financeiro. A metodologia para a realização do ajuste financeiro foi objeto de reuniões do Setor Público ocorridas no período de maio e início de junho. Antes que se procedesse a análise das despesas efetivamente incorridas pelas partes, a metodologia foi construída no âmbito da SecexConsenso.*

70. *De um lado, o saldo de custos incorridos pelo FII foi apurado com o apoio de consultorias econômica (Fundação de Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE) e jurídica (Souto Correa Advogados) de reconhecida especialização, a partir de análise sobre os valores efetivamente devidos pelo FII a subcontratados por força de trabalhos por eles realizados e vinculados ao objeto do Contrato BTS.*

71. *Para aferição da legitimidade e materialidade das despesas apresentadas, foram examinados centenas de documentos disponibilizados pelo FII, tais como contratos firmados com subcontratados e respectivas notas fiscais. A análise foi conduzida de forma individualizada por prestador e, em relação a cada um deles, estruturada em cinco eixos: (i) o escopo da atuação, (ii) a origem da despesa, (iii) a comprovação da despesa, (iv) a existência de evidência da execução e (v) considerações finais de ordem complementar e conclusiva. As análises de cada um dos documentos ocorreram em sessão aberta a todos os membros da Comissão de Consenso, com transmissão online, para permitir o compartilhamento pleno das informações. O detalhamento de todos os procedimentos e reuniões realizadas estão expressos no Relatório de Utilidade.*

72. *O resultado é refletido em um Relatório de Materialidade detalhado, elaborado pelo Escritório Souto Correa e validado pela Fiocruz, de cento e setenta e duas páginas, compartilhado pela Fiocruz com todos os membros da Comissão. Anexo a este relatório, consta o relatório gerado pela FIPE, com o objetivo de organizar os dados financeiros declarados pela GRT, verificando a existência de comprovantes de pagamento e identificando os prestadores envolvidos, com foco na rastreabilidade das informações.*

73. *Não obstante os desafios decorrentes da limitação temporal imposta aos trabalhos pelo prazo de encerramento da Comissão, a análise empreendida resultou em expressiva redução do montante considerado em favor do FII na apuração do Ajuste Financeiro. Assim, sobre o valor originalmente pleiteado pelo FII, tais diligências resultaram numa glosa de R\$ 11.245.404,18 (onze milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e quatro reais e dezoito centavos).*

74. *Do montante resultante, reconhecido em favor do FII, procedeu-se à dedução de saldo em favor da Fiocruz, apurado com base na quantificação de danos e prejuízos — presentes e futuros — suportados e/ou que vierem a ser suportados em decorrência da não execução do Contrato BTS nos moldes originalmente pactuados. A apuração contemplou, entre outros elementos, os custos de armazenagem dos equipamentos, despesas com consumo de água e energia elétrica, gastos com*

equipes de limpeza, jardinagem, segurança e portaria, além de valores despendidos com proteção de blocos e cintas de anticorrosão, reparo de cercas, perdas decorrentes de furtos e eventuais dispêndios futuros com a substituição de componentes eletrônicos dos equipamentos armazenados, caso venham a demandar manutenção ou substituição.

75. *Cumpre destacar que a solução consensual delineada não pressupõe o reembolso integral ao FII dos valores por ele desembolsados no curso da vigência do Contrato BTS, mas o pagamento de Ajuste Financeiro substancialmente inferior, ajustado a partir de critérios técnicos e jurídicos que refletem tanto a natureza excepcional do encerramento antecipado do contrato quanto a repartição dos ônus dele decorrentes. Assim, nos termos pactuados no Distrato, o FII assumirá parcela substancial de custos, assumindo perdas relevantes de ordem econômica. Ainda no que tange ao Ajuste Financeiro, cumpre registrar esclarecimento adicional. O saldo apurado em favor do FII não contempla o valor de R\$ 20.849.258,43 (vinte milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, duzentos e cinquenta e oito reais e quarenta e três centavos), à data-base abril/2025, por ele devido à empresa responsável pela modelagem e estruturação do projeto (“Estruturador”), contratada originalmente pela Fiocruz por meio do Contrato nº 076/2017, firmado em 27 de abril de 2017, cujo pagamento permanece pendente. Tal exclusão decorre do fato de que, no curso das tratativas travadas no âmbito da Comissão, foi reportada a possibilidade de redução consensual superior a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor originalmente devido.*

76. *Nesse contexto, o Termo de Distrato prevê que a Fiocruz assumirá o pagamento de R\$ 7.011.298,23 (sete milhões, onze mil, duzentos e noventa e oito reais e vinte e três centavos) ao Estruturador, até o dia 31 de dezembro de 2025, condicionando tal pagamento à comprovação, pelo FII, da prévia celebração de termo de acordo com o Estruturador, por meio do qual este último confesse o recebimento do valor e outorgue à Fiocruz, ao FII e a quaisquer terceiros eventualmente envolvidos a mais ampla, plena, geral, irrestrita e irrevogável quitação em relação ao Contrato nº 076/2017.*

77. *O Termo de Distrato também contempla cláusula de quitação ampla, geral, irrestrita e irrevogável, a ser outorgada, de forma recíproca, entre a Fiocruz, o FII e suas cotistas, relativamente a toda e qualquer obrigação, pretensão, responsabilidade ou custo vinculado ao Contrato BTS. Essa quitação abrange expressamente eventuais litígios administrativos, judiciais ou arbitrais, inclusive aqueles relacionados à dissolução do FII, à extinção da sociedade de propósito específico por ele constituída e ao encerramento de contratos firmados com terceiros, ressalvada, exclusivamente, a obrigação da Fiocruz de adimplir o Ajuste Financeiro nos termos pactuados.*

78. *Ademais, o FII e suas cotistas declaram, de forma expressa e irrevogável, que se abstêm de adotar qualquer medida, judicial ou extrajudicial, tendente a paralisar, impedir, obstruir, suspender, dificultar, interferir ou, de qualquer modo, comprometer o regular andamento de nova licitação destinada à construção, implementação ou operação do NCPFI. Para tanto, renunciaram, desde já, a todo e qualquer instrumento processual que consista em remédio de execução específica, obrigação de fazer ou de não fazer, assumindo o compromisso de que eventuais controvérsias futuras deverão ser resolvidas, unicamente, por meio de ação indenizatória, vedando-se, de forma expressa, o ajuizamento de medidas que visem à imposição de obrigações específicas contra a Fiocruz. Busca-se, com isso, prevenir a instauração de litígios que possam comprometer ou retardar o início da nova contratação e da execução do empreendimento de relevante interesse público.*

79. *No que tange à propriedade intelectual, o Distrato assegura à Fiocruz a titularidade plena, definitiva e irrevogável sobre todos os direitos patrimoniais de autor e demais direitos de propriedade intelectual incidentes sobre os Produtos. Fica expressamente vedado ao FII e às suas cotistas qualquer uso, por qualquer meio, desses materiais, salvo prévia e expressa autorização da Fiocruz. A instituição passa a deter, com exclusividade, a faculdade de utilizar, reproduzir, modificar, divulgar e ceder a terceiros os referidos Produtos, a seu exclusivo critério.*

80. *Tal prerrogativa reforça a vantajosidade da solução consensual pactuada, na medida em que justifica o pagamento do Ajuste Financeiro não apenas sob a ótica da materialidade dos custos incorridos pelo FII, mas também sob a perspectiva da utilidade dos Produtos cuja titularidade será transferida à Fiocruz. Trata-se de insumos técnicos e documentais de cuja apropriação pela instituição enseja benefícios, conforme apontado no Relatório de Utilidade dos Produtos elaborado pela própria Fiocruz, que, ao longo de suas setenta e sete páginas de análise, expõe de forma fundamentada as razões que sustentam a compreensão da Instituição quanto à importância dos materiais.*

81. *Ressalte-se, ademais, que, embora a assinatura do Distrato constitua, por si só, causa suficiente para a extinção integral e definitiva do Contrato BTS, o cumprimento da obrigação de entrega desses Produtos é condição indispensável para a liberação do valor correspondente ao Ajuste Financeiro. Assim, o inadimplemento dessa obrigação acarretará a suspensão do pagamento, sem incidência de atualização monetária ou juros sobre o montante devido, até que as pendências sejam integralmente sanadas.*

82. *No campo das responsabilidades, o Distrato estipula cláusula específica de responsabilidade solidária do FII e de suas cotistas por perdas, danos e demais encargos decorrentes do descumprimento das obrigações assumidas no âmbito do acordo. Neste sentido, no tocante à responsabilidade trabalhista, o Distrato estabelece que, caso a Fiocruz seja demandada por empregado direto ou indireto vinculado ao FII, às cotistas ou a quaisquer empresas contratadas, subcontratadas ou a elas relacionadas, relativamente a fatos geradores associados ao Contrato BTS, o FII e suas cotistas obrigam-se a requerer seu imediato ingresso no polo passivo da respectiva ação, assumindo, integralmente, a responsabilidade pelo pagamento de eventuais condenações, acordos, custas, despesas processuais. O inadimplemento dessa obrigação sujeita o FII e suas cotistas ao pagamento de multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por dia de atraso, iniciando-se a incidência da multa diária no 15º (décimo quinto) dia seguinte à ciência inequívoca do FII e das Cotistas acerca da existência da reclamação trabalhista movida em face da Fiocruz, sem prejuízo de perdas e danos.*

83. *Para além disso, tanto o Termo de Autocomposição quanto o Distrato estabelecem que eventuais controvérsias futuras deverão ser dirimidas, exclusivamente, perante a Justiça Federal no Rio de Janeiro, revogando-se, para tanto, quaisquer cláusulas anteriores de eleição de foro ou convenção arbitral. Também se confere ao Distrato eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos da legislação processual aplicável, assegurando sua imediata exigibilidade em caso de inadimplemento. O instrumento é complementado por cláusulas gerais, a exemplo daquelas relativas à tolerância entre as Partes, autonomia das disposições contratuais, forma válida de comunicação e validade da assinatura eletrônica.*

IV. Benefícios esperados do acordo

84. *Após diversas reuniões e ampla discussão no âmbito da Comissão de Solução Consensual, chegou-se à conclusão de que a solução que melhor atende ao interesse público (globalmente considerado) e das Partes é o distrato do Contrato BTS, de forma consensual, formalizado por meio de instrumento particular, observadas as condições descritas acima, mediante homologação pelo Plenário do Tribunal de Contas da União.*

85. *Para compreender as razões que conduzem a esta solução, cumpre examinar os motivos que, sob a perspectiva do interesse público, revelam a vantajosidade do distrato. O que remete à conveniência e oportunidade de, diante das dificuldades enfrentadas ao longo da vigência do Contrato BTS, repensar o modelo de contratação e reestruturar, sob novas bases, o projeto de implementação do CIBS, materializando tais ações num contexto de segurança jurídica e mitigação dos riscos de judicialização, de máximo aproveitamento dos esforços empreendidos entre as Partes e de potencial economicidade para o erário.*

V.1 Prevenção de litígios e redução do risco judicial para ambas as partes

86. *O histórico da contratação existente entre as Partes revela dificuldades na captação de recursos para financiar a operação, circunstância que motivou sucessivas prorrogações no âmbito do Contrato BTS – seja de sua assinatura, do início de sua vigência e da emissão da ordem de início dos serviços para a construção do CIBS. A causa das referidas dificuldades é controvertida entre as Partes, restando claro, no âmbito das discussões havidas na Comissão que, na ausência de um distrato consensual, será instaurado um procedimento litigioso para dirimir a matéria e disciplinar seus efeitos.*

87. *Sob a óptica do interesse público, tal cenário litigioso importa riscos indesejáveis e incerteza quanto ao momento em que o Contrato BTS poderá ser encerrado com segurança jurídica e que poderão ser adotadas medidas orientadas à estruturação e licitação de um novo projeto para viabilizar o CIBS. O cenário litigioso também expõe o novo certame a possíveis pleitos e eventual deferimento de liminares que o paralise ou prejudiquem sua regular condução, como detalhado no tópico a seguir.*

88. *Para além disso, o cenário contencioso impõe custos elevados de natureza processual com a condução de processos judiciais e/ou arbitrais que tendem a perdurar anos. Isso sem garantias de que, ao final, não será imposto aos cofres públicos pagamento de indenização superior ao valor apurado a título de Ajuste Financeiro no âmbito do Distrato, tendo em vista o valor considerado em favor do FII, bastante inferior ao pleito originário por ele formulado, e o fato de que foram dele deduzidos gastos, efetivos e potenciais, já suportados e a serem futuramente suportados pela Fiocruz.*

89. *O cenário litigioso incrementa, ainda, a percepção de risco de potenciais interessados em participar de novo certame que tenha a construção do CIBS como objeto. O incremento do risco, por um lado, tende a reduzir o número de agentes dispostos a alocar recursos para avaliar o projeto e estruturar proposta, comprometendo o número de licitantes e a competitividade do futuro certame. Por outro lado, também pode majorar os retornos exigidos pelos agentes que, mesmo no cenário de litígio, persistam interessados em participar do processo licitatório, encarecendo as propostas oferecidas. São aspectos especialmente sensíveis ao se considerar que se trata de projeto público já desafiador por suas dimensões e pelo número reduzido de agentes existentes no mercado com perfil e capacidade para implementá-lo.*

90. *A solução consensual ora proposta rompe esse ciclo de incertezas e litígios potenciais. Ao prever cláusula de quitação ampla, geral, irrestrita e irrevogável, recíproca entre as Partes e extensiva às cotistas do FII, o Distrato extingue preventivamente quaisquer pretensões de natureza administrativa, judicial ou arbitral relacionadas ao Contrato BTS, inclusive aquelas que possam vir a ser formuladas com fundamento em fatos anteriores à assinatura do Distrato. O efeito prático é a pacificação integral do vínculo contratual, sem margem para revisão futura de seus termos ou extensão da controvérsia por outras vias.*

91. *Além disso, ao consignar, de forma expressa, que o único remédio jurídico disponível às Partes é a ação indenizatória, veda-se a adoção de qualquer medida judicial ou extrajudicial que possa interferir na implementação do novo projeto. Trata-se de solução que alia segurança jurídica com redução do passivo potencial da Administração, mitigando riscos reputacionais, operacionais e orçamentários para a Fiocruz e permitindo o redirecionamento institucional de esforços para o novo empreendimento, conforme será melhor explorado adiante.*

Dúvida: Não renunciou também esse direito de buscar indenização. O acordo não prevê quitação de parte à parte?

V.2 Segurança jurídica para um novo procedimento licitatório

92. *Como exposto no tópico anterior, em um cenário de não distrato consensual, é alta a probabilidade de instauração de um ou mais procedimentos litigiosos por uma ou ambas as Partes. O que traz, dentro do feixe de riscos de decisões que interfiram na condução de novo procedimento licitatório para construção do CIBS, o risco de ser proferida uma decisão em processo cautelar prévio à instauração de um procedimento arbitral ou de um processo judicial, determinando (i) a manutenção da vigência do Contrato BTS até o julgamento da demanda principal; e/ou (ii) a suspensão da modelagem, instauração ou do prosseguimento de um novo processo licitatório para contratação voltada à construção do CIBS.*

93. *Tais riscos evidenciam a importância de se estabelecer um marco jurídico claro e definitivo para o encerramento da contratação anterior, a fim de permitir que a Administração possa estruturar e deflagrar novo procedimento licitatório sem embaraços, dúvidas jurídicas ou questionamentos futuros. A formalização do Distrato viabiliza precisamente esse cenário: assegura à Fiocruz liberdade jurídica plena para reconfigurar o projeto e instaurar nova contratação sob bases juridicamente estabilizadas e mais adequadas à realidade institucional e de mercado, sem a sombra de medidas cautelares que venham a interromper ou comprometer sua condução.*

94. *Ademais, a própria redação do Distrato contempla cláusula expressa de obrigação de não litigar, mediante a qual o FII e suas cotistas renunciam, de forma irrevogável, à adoção de qualquer medida judicial ou extrajudicial que vise a impedir, suspender ou comprometer a realização de nova licitação. Também renunciam, para esse fim, ao uso de remédios de execução específica, obrigação de fazer ou de não fazer. Tal cláusula confere à Administração um espaço jurídico livre de contenciosos e estável para estruturar e implementar o novo certame.*

95. *Neste sentido, o Distrato, ao consolidar a quitação recíproca entre as Partes e a extinção formal do Contrato BTS e do Contrato de Direito Real de Superfície que o complementava transmitem ao mercado uma mensagem positiva e pavimentam um terreno estável para dar espaço a uma nova licitação. O que é muito relevante para que este novo certame seja exitoso, na medida em que a estabilidade jurídica do ambiente contratual reduz o prêmio de risco exigido pelos investidores privados, amplia o número de participantes dispostos a competir e contribui para a obtenção de propostas mais vantajosas à Administração.*

96. *Em contraposição, o cenário de insegurança jurídica que tomaria cena sem a celebração do Distrato seria muito prejudicial ao interesse público. Sobretudo diante do risco de cautelar impedir a continuidade de novo projeto de construção do CIBS enquanto não houver decisão final no processo principal (arbitral ou judicial), o que poderia tardar anos para ocorrer. Aspecto especialmente grave, considerando a relevância e urgência da construção do CIBS, tanto para atender às crescentes demandas por vacinas e biofármacos do Ministério da Saúde e de organismos internacionais, como para assegurar melhores condições ao Brasil no enfrentamento de futuras pandemias.*

V.3 Possibilidade de eleição de novo modelo de contratação

97. *Durante as negociações havidas na Comissão, foram analisadas diversas alternativas com o objetivo de viabilizar a construção do CIBS, como, por exemplo, o aporte de recursos públicos na construção do Complexo; a alteração pontual do Contrato BTS; e a repactuação substancial do Contrato BTS, esta última condicionada à sua posterior submissão a procedimento competitivo simplificado. Quando comparado às demais alternativas disponíveis, o Distrato do Contrato BTS se mostrou a solução mais vantajosa ao interesse público, dentre outras razões, por permitir a eleição de um novo modelo de contratação em substituição ao contrato de locação na modalidade built to suit e a submissão deste novo formato a novo procedimento licitatório.*

98. *Nesse ponto, deve-se ressaltar a excepcionalidade do projeto de construção do CIBS, uma obra de proporções e complexidade construtiva apenas comparável à construção de plantas de*

geração de energia nuclear. Os projetos conceitual, básico e executivo tiveram que ser desenvolvidos por uma empresa que detinha expertise específica, a fim de assegurar a segurança operacional necessária para a produção das vacinas e biofármacos. Além disso, o expressivo valor do investimento necessário para a construção do Complexo demandou a estruturação de uma modelagem contratual e financeira que não dependesse exclusivamente do orçamento público destinado à Fiocruz.

99. À época, a Administração Pública federal não havia contratado nenhum projeto de feições ou complexidade semelhantes que pudesse servir de precedente para instruir a decisão da Fiocruz quanto à escolha do modelo de contratação. Nesse cenário, a Fiocruz contratou assessoria técnica e jurídica especializada para estruturar o modelo contratual e financeiro para a construção do CIBS que, em razão das características do empreendimento e das particularidades da Fiocruz, apontaram para a adequação da modalidade built to suit.

100. Essa decisão foi tomada no período compreendido entre os anos de 2017 e 2018, com base nas circunstâncias e nas informações disponíveis naquele período. Todavia, fatos supervenientes à definição da contratação não só trouxeram luz a riscos e dificuldades não previstos quando da estruturação do modelo, como também acrescentaram maior complexidade à celebração de contratos built to suit pela Administração Pública. Destacam-se, neste contexto: (i) a limitada atratividade da licitação RDC nº. 01/2021, que atraiu apenas um interessado em apresentar proposta; (ii) as dificuldades enfrentadas pelo licitante vencedor para contratar o volume de financiamento necessário para viabilizar a construção da obra; e (iii) a consolidação do entendimento do TCU quanto à natureza dos contratos built to suit celebrados com a Administração Pública.

101. Quanto a este último ponto, observa-se que, no ano de 2023, foi publicado o Acórdão TCU nº. 755/2023, por meio do qual a Corte de Contas, em consonância com a manifestação de diversos órgãos da administração federal consultados sobre o tema no âmbito do processo decisório, sedimentou o entendimento de que contratos built to suit com cláusula de reversão do bem à Administração Pública ao final da avença deveriam ser tratados como operações de crédito. Com base nessa premissa, o TCU concluiu que esses contratos estariam sujeitos às regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal aplicáveis a este tipo de operação, notadamente, àquelas constantes da Lei Complementar nº. 101/2000, apontando ainda para a real necessidade de essa modalidade contratual ser objeto de regulamentação específica, ainda inexistente.

102. Tais elementos configuram um cenário distinto daquele existente em 2017, quando a decisão pelo modelo built to suit foi tomada. As novidades revelam a conveniência de se revisar esta escolha, buscando formatar nova contratação com base em modelagem que, no contexto atual, se revele adequada. Inclusive porque, ao longo de todos os anos decorridos entre esta decisão e os dias atuais, a utilização do modelo build to suit não se consolidou na prática administrativa, causando estranhamento para o mercado, dificuldade em compreender e assimilar suas regras e maior grau de incertezas. Aspectos críticos, sobretudo quando associados a um projeto da dimensão e complexidade do CIBS, naturalmente desafiador.

103. Neste sentido, a contratação pública da construção do Complexo em um novo modelo de contratação também permitiria a implementação de mudanças aptas a incrementar a atratividade do projeto e, conseqüentemente, aumentar o número de interessados em uma futura concorrência. A construção do CIBS como uma Parceria Público-Privada e adequações da modelagem contratual para que melhor se adeque ao formato de project finance, por exemplo, permitiriam a implementação de mudanças com potencial de gerar maior competitividade e resultar em propostas mais vantajosas. Além disso, se estaria diante de um modelo com regulamentação específica, permitindo uma modelagem mais segura para o Poder Público e a superação de um dos principais riscos apontados pela AudUrbana durante a fiscalização da licitação e contratação do contrato BTS, que fora a falta de regulamentação do uso do modelo built to suit pela Administração.



104. *O Distrato permite, assim, uma reformulação completa da política pública idealizada para construção do CIBS, a partir de um marco zero e de um novo contrato modelado e licitado sem nenhuma vinculação à realidade que o antecedeu, buscando melhor atender ao interesse público que deve ser prestigiado.*

V.4 Isonomia de informações entre potenciais licitantes

105. *Um dos pressupostos essenciais para a realização de licitações integras, competitivas e orientadas ao interesse público é a observância do princípio da isonomia entre os licitantes, especialmente no que se refere ao acesso equitativo às informações necessárias para a compreensão do projeto e formulação das propostas. Esse vetor normativo adquire contornos particularmente sensíveis em projetos de alta complexidade técnica e longa maturação, como é o caso do empreendimento voltado à construção do CIBS.*

106. *Desde a homologação do RDC nº 01/2021, o FII e suas cotistas atuaram ativamente na estruturação do projeto, mobilizando equipe multidisciplinar e realizando investimentos em assessorias técnicas, econômicas e jurídicas especializadas. Esse esforço resultou na elaboração dos Produtos que retratam, de forma minuciosa, os principais desafios, condicionantes e soluções técnicas concebidas ao longo da trajetória contratual. Trata-se de acervo informacional valioso, construído a partir da interação continuada com o corpo técnico da Fiocruz, cuja existência coloca o atual contratado em posição potencialmente privilegiada diante de quaisquer outros interessados que venham a disputar a futura licitação.*

É preciso ver o teor desses documentos. Não dizem respeito a uma modelagem que não mais se aplica ao modelo que seria licitado?

107. *A manutenção dessa assimetria informacional pode se revelar incompatível com os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, que exigem que todos os potenciais licitantes disponham das mesmas condições materiais para compreender os contornos do projeto e avaliar sua viabilidade. Sem a adoção de providências aptas a neutralizar esse desequilíbrio, o FII, caso decida participar da nova concorrência, teria acesso exclusivo a elementos técnicos e estratégicos não disponíveis aos demais agentes de mercado — o que poderia comprometer a lisura e a efetividade do futuro procedimento licitatório.*

108. *Como meio de afastar esse risco, no âmbito das negociações travadas pela Comissão de Solução Consensual, convencionou-se que todo o acervo técnico produzido no âmbito do Contrato BTS seria formalmente transferido à Fiocruz, que passaria a deter sua titularidade plena, definitiva e irrevogável. A cláusula respectiva, incorporada ao Distrato, não apenas impede o uso futuro desse material pelo FII e suas cotistas, como também autoriza a Fiocruz a utilizar, divulgar, reproduzir, modificar ou ceder a terceiros, a seu exclusivo critério, os documentos, estudos e demais produtos produzidos.*

109. *Essa solução consensual garantirá que a Administração possa, de forma legítima e transparente, difundir, da forma como entender cabível, os conhecimentos técnicos acumulados junto a todos os interessados em participar do futuro certame. Ao permitir que os mesmos dados, diagnósticos, parâmetros e estudos estejam à disposição de todos os licitantes, o Distrato cria as condições necessárias para um ambiente de concorrência real e equilibrada, estimulando a participação de novos agentes econômicos e ampliando o espectro de soluções que poderão ser apresentadas ao Poder Público.*

110. *Em síntese, a celebração do Distrato não apenas viabiliza a superação definitiva do modelo contratual anteriormente adotado, como também constitui condição para assegurar o cumprimento do dever constitucional de isonomia nas licitações públicas. Ao mitigar os riscos de favorecimento indevido, promover a simetria informacional e maximizar o aproveitamento dos*

insumos técnicos acumulados, a solução consensual pactuada reforça a integridade do futuro procedimento licitatório e preserva, de modo inequívoco, o interesse público.

V.5 Ganho informacional para estruturação da nova licitação

111. *O conjunto de Produtos desenvolvidos no âmbito dos trabalhos coordenados pelo FII, durante a tentativa de estruturação do financiamento para captação de recursos para implementação da NPCFI, reúne informações técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e socioambientais que oferecem ganhos relevantes para a Administração Pública na condução de novo procedimento competitivo voltado à implementação do CIBS. Esses materiais constituem insumos estratégicos que, mediante assinatura do Distrato, serão transferidos para a Fiocruz que, por sua vez, poderá utilizá-los no âmbito da estruturação do novo contrato. O que tende incrementar a qualidade do novo projeto, bem como acelerar o processo de modelagem e realização do novo certame. Aspecto que reflete vantajosidade – seja em ganho de tempo, redução de custos, mitigação de riscos, promoção de maior eficiência, e incremento da atratividade da nova licitação.*

112. *Do ponto de vista jurídico, a análise aprofundada do contrato de BTS anterior permitiu o mapeamento de riscos, lacunas e contradições contratuais que afetaram a financiabilidade do projeto. Esse diagnóstico constitui base valiosa para ajustes no novo modelo contratual, com vistas à melhoria dos mecanismos de alocação de riscos, prazos e garantias.*

113. *No campo da engenharia, os estudos elaborados compreendem levantamento arquitetônico e executivo do complexo CIBS, planejamento físico-financeiro da obra, dimensionamento das instalações e definição de diretrizes técnicas de projeto. Esses elementos constituem base concreta para a estruturação de um novo processo licitatório, permitindo à Administração Pública trabalhar com parâmetros realistas de escopo, prazo e custo. A existência de anteprojetos e memoriais descritivos detalhados contribui para a elaboração de editais mais precisos e aderentes às necessidades do empreendimento, mitigando riscos de aditivos, paralisações e disputas contratuais futuras. Além disso, os dados consolidados sobre a execução física e o cronograma de implantação oferecem subsídios para definir marcos contratuais, gatilhos de pagamento e cláusulas de performance, elevando o grau de maturidade e bancabilidade do projeto perante potenciais licitantes e financiadores.*

114. *A análise do contrato EPC, com destaque para a interdependência entre os instrumentos contratuais, reforça a importância de uma modelagem integrada. Um EPC bem estruturado aumenta a segurança na execução do projeto, reduz riscos de inadimplemento e repercute positivamente nas condições de financiamento, razão pela qual os insumos levantados nessa frente podem ser relevantes para o novo processo licitatório.*

115. *No eixo econômico-financeiro, a modelagem desenvolvida contempla cenários de viabilidade e estruturação do fluxo de pagamentos, identificando as condições necessárias para garantir equilíbrio econômico do contrato e atratividade para financiadores. Esses dados são cruciais para a precificação das contrapartidas públicas e calibragem de eventuais garantias.*

116. *A frente de estrutura de garantias e fluxo de pagamentos abordou aspectos que historicamente geraram incertezas para financiadores. A proposta de harmonização de prazos entre inadimplemento, acionamento de garantias e cronogramas de pagamento público contribui para solução de problemas recorrentes, com impactos diretos sobre a confiança dos investidores e sobre o custo do capital.*

117. *A análise tributária identificou potenciais ganhos de eficiência fiscal, com base no regime jurídico aplicável à Fiocruz e normas estaduais de isenção. Tais informações viabilizam desde já o planejamento contratual e regulatório voltado à maximização da eficiência de custos e à atração de interessados.*



118. *As análises de due diligence técnica, jurídica e socioambiental promovem maior segurança à Administração quanto à regularidade da implantação do projeto, identificando não apenas riscos atuais, mas também obrigações futuras que deverão ser observadas durante a operação do CIBS, especialmente à luz dos requisitos de sustentabilidade exigidos por bancos multilaterais.*

119. *A incorporação desses produtos na modelagem a ser conduzida pelo poder público pode não apenas reduzir tempo e recursos necessários à estruturação de novo edital, como também elevar significativamente o grau de maturidade do projeto, reforçando sua bancabilidade e aumentando a competitividade do certame.*

120. *Assim, os materiais desenvolvidos tem o potencial de contribuir para a qualidade técnica da futura licitação, alinhando-se aos princípios da economicidade, eficiência, segurança jurídica e planejamento orçamentário que regem a atuação da Administração Pública. Importante destacar que há ganhos informacionais úteis independentemente do modelo jurídico a ser adotado — seja por meio de um contrato de built-to-suit (BTS), seja por meio de uma parceria público-privada (PPP) —, uma vez que, em ambos os cenários, subsistem as mesmas necessidades estruturais: a construção do CIBS, a definição de diretrizes técnicas e de engenharia, o equacionamento do financiamento e a adequada alocação de riscos.*

121. *Há Produtos, portanto, que mantêm sua relevância e aplicabilidade em qualquer alternativa de modelagem a ser adotada pela Administração Pública. Contexto em que sua disponibilização é útil para a estruturação da nova licitação, garantindo o aproveitamento de esforços já empreendidos, aumentando a eficiência, incrementando a qualidade na nova estruturação e reduzindo o lapso temporal necessário para celebrar o novo contrato e viabilizar o CIBS. O que se revela como mais um aspecto de vantajosidade do Distrato.*

V. Conclusão

122. *Este processo tratou de Solicitação de Solução Consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pela Exma. Ministra de Estado da Saúde (MS) que visava resolver as controvérsias enfrentadas no financiamento e na execução do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS), envolvendo o contrato celebrado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio).*

123. *A SSC objetivou operacionalizar a construção do CIBS, essencial tanto para o atendimento às demandas de fornecimento de vacinas e biofármacos do Ministério da Saúde e de órgãos internacionais quanto para a implementação de política pública voltada ao desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. A construção do CIBS é objeto do contrato firmado entre a Fiocruz e o consórcio NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário, liderado pela Empresa GRT Partners Capital e Participações Ltda.*

124. *Esse contrato, derivado de um edital publicado em fevereiro de 2021 e assinado em agosto de 2022, foi firmado na modalidade locação de imóvel no regime de locação sob medida (built to suit – BTS), no qual o locador (nesse caso o consórcio privado) tem a responsabilidade pela obtenção do financiamento e pelas obras de construção, fornecimento e instalação dos equipamentos necessários ao pleno funcionamento do complexo.*

125. *No entanto, frente às dificuldades para obtenção do financiamento necessário para o início da obra, até a presente data não foi emitida a ordem de início dos serviços, ou seja, ainda não se iniciou a construção do complexo. Em janeiro de 2024, no âmbito do programa “Novo PAC – Saúde”, R\$ 2,1 bilhões do orçamento público federal foram destinados à construção do CIBS, por meio do Plano Plurianual 2024-2027. Uma das propostas da Fiocruz era que parte desse aporte fosse realizado por meio da sua fundação de apoio (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC) no fundo de investimento imobiliário constituído pelo Consórcio.*



126. O Relatório de Fiscalização n. 98/2024 da AudUrbana do TCU, de outubro de 2024, fruto de auditoria realizada na Fiocruz no âmbito do Fiscobras 2024 com o objetivo de avaliar a execução do Contrato BTS, concluiu pela impossibilidade de realização do referido aporte pela Fiotec no Fundo de Investimento Imobiliário, por entender que a referida medida violaria o princípio de vinculação ao Edital e desvirtuaria o modelo de contrato built to suit, no qual a captação dos custos e os riscos de construção deveriam ser integralmente assumidos pelo locador.

127. Assim, o Ministério da Saúde, considerando a complexidade jurídica e a importância estratégica do projeto, ingressou com a presente solicitação de solução consensual com o fim de construir uma solução consensual que viabilizasse a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde.

128. Após prévia análise de admissibilidade (Peça 9), o processo foi admitido pela Presidência desta Corte (Peça 10), decisão ratificada por Ministro Relator de processo conexo (Peça 11). A Comissão de Solução Consensual foi constituída com representantes da GRT Partners, do Ministério da Saúde, da Fiocruz e das Unidades Técnicas deste TCU AudSaúde, AudUrbana e SecexConsenso, sob coordenação desta última. A Comissão foi instaurada no dia 24/2/2025 e vigorou até 26/6/2025 (Peça 22), prazo em que diversas reuniões foram realizadas: reuniões conjuntas com todos os participantes, reuniões entre as entidades como setor público e reuniões bilaterais entre participantes e também com atores relevantes no histórico de estruturação e execução do projeto, incluindo o BNDES e bancos de desenvolvimento multilaterais.

129. Durante o processo, discutiram-se diversas opções que envolveram: possibilidades de ajustes e renegociação do contrato vigente; a possibilidade de um procedimento competitivo simplificado; e uma nova licitação. Em um primeiro momento, foram discutidas opções que pudessem manter vigente a avença original e a relação contratual da Fiocruz com o Consórcio já contratado. O enquadramento jurídico das alterações pretendidas pelo Consórcio consistia na tese de reequilíbrio e, apesar dessa tese ser controvertida entre as partes, a Comissão solicitou ao Consórcio que materializasse as propostas em números.

130. A proposta trazida pelo Consórcio consistia, basicamente, na revisão da taxa de atratividade do empreendimento prevista no edital de licitação por meio de ferramentas como o ajuste no valor do aluguel, a revisão do prazo do contrato BTS, a aplicação de recursos públicos do PAC e a clarificação de alguns termos do BTS (e.g. efeitos da terminação contratual, utilização da conta escrow e definição de prazos para algumas obrigações).

131. Em termos numéricos, o Consórcio apresentou propostas reajustando os parâmetros de controle acima: prazo, valor de aluguel e aporte de recursos públicos. As propostas eram equivalentes em termos de taxa de retorno, porém, o valor final do aluguel dependia da composição entre essas variáveis. Tomando três propostas como exemplo, os valores variavam entre: a) reajuste de 116,2% no valor do aluguel, sem nenhuma outra alteração; b) reajuste de 101,3% considerando uma extensão de prazo de 5 anos; c) reajuste de 70%, considerando uma redução de R\$ 1,2 bilhão no escopo da obra; e d) reajuste de 42%, considerando um aporte público de R\$ 1,8 bilhão no primeiro ano de execução.

132. Após ampla discussão sobre o cabimento da tese de desequilíbrio defendida pelo Consórcio, sobre os impactos da classificação do Contrato BTS como operação de crédito pelo TCU (Acórdão 755/2023-TCU-Plenário), sobre questões de natureza orçamentária e sobre vantajosidade da solução para a Administração, as Partes representantes do Setor Público entenderam pela impossibilidade de adoção de solução orientada à manutenção do contrato vigente. Foram, assim, iniciadas as negociações para viabilizar (i) o encerramento consensual do Contrato BTS e (ii) a realização de um novo procedimento licitatório para a contratação da construção do CIBS.



133. *Ao final dessas tratativas, propõe-se uma solução orientada ao encerramento amigável e definitivo do Contrato BTS, nos termos descritos nas minutas ora anexas: (i) o Termo de Autocomposição para Distrato do Contrato de Locação e edificação com Construção Ajustada do Novo Centro de Processamento Final de Biomanguinhos e (ii) o Termo de Distrato do Contrato de Locação e Outras Avenças que o integram.*

134. *O Termo de Autocomposição tem como objetivo promover o encerramento consensual e definitivo do Contrato BTS, nos termos dos artigos 79, II da Lei nº 8.666/93 e 190 da Lei nº 14.133/2021, sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas. As condições e termos desse encerramento contratual estão pormenorizadas no Termo de Distrato, anexo e parte integrante do Termo de Autocomposição, cuja assinatura importará na extinção do Contrato BTS, de modo consensual e sem atribuição de culpa ou responsabilidade a qualquer das Partes, e a extinção do Contrato de Concessão de Direito Real de Superfície a ele vinculado.*

135. *O Distrato estabelece que não haverá nenhuma penalidade, indenização ou ressarcimento decorrente da extinção antecipada do Contrato BTS devido de parte a parte, ressalvado um ajuste financeiro apurado em favor do Consórcio. O valor desse ajuste financeiro decorreu de um encontro de contas entre os gastos efetivamente incorridos pela GRT e os dispêndios que a Fiocruz suportou desde a assinatura do contrato.*

136. *Nesse sentido, os valores pleiteados pelo FII a título de gastos incorridos foram diligenciados seguindo-se um método coerente e tecnicamente fundamentado, segundo o qual analisaram-se, sob as óticas da materialidade (ocorrência dos custos) e da legitimidade (associação com o objeto contratual), os valores efetivamente devidos pelo FII a subcontratados por força de trabalhos por eles realizados e vinculados ao objeto do Contrato BTS. Além dessa visão de materialidade, também foi feita uma avaliação acerca da utilidade dos produtos desenvolvidos pelo FII associados a esses custos. O objetivo dessa avaliação não foi valorar objetivamente cada produto separadamente, mas analisar a importância desses materiais para a estruturação de um novo projeto.*

137. *Por parte da Fiocruz, também se procedeu à apuração dos danos e prejuízos suportados pela Fundação em decorrência da não execução do Contrato BTS nos moldes originalmente pactuados. A apuração contemplou, entre os elementos mais relevantes, os custos de armazenagem dos equipamentos, valores despendidos com proteção de blocos e cintas de anticorrosão e eventuais dispêndios futuros com a substituição de componentes eletrônicos dos equipamentos armazenados, caso venham a demandar manutenção ou substituição.*

VER A MEMÓRIA DE CÁLCULO DESSE ENCONTRO DE CONTAS

138. *A partir do valor pleiteado pelo FII, após esse processo de diligenciamento e subtração dos custos incorridos pela Fiocruz, apurou-se um saldo em favor do FII no valor de R\$ 10.846.216,40 e US\$ 1.042.845,00. Nesse valor não está computado o saldo devido, pelo FII, ao Estruturador, por força de contrato celebrado entre o Estruturador e a Fiocruz, originalmente calculado em R\$ 20.849.258,43 (base abril/25). Isso porque, ao longo das tratativas da Comissão, foi possível reduzir o montante devido para R\$ 7.011.298,23, cujo pagamento será assumido pela Fiocruz caso seja comprovada, pelo FII, a prévia celebração de termo de acordo com o Estruturador, por meio do qual este último confesse o recebimento do valor e outorgue à Fiocruz, ao FII e a quaisquer terceiros eventualmente envolvidos a mais ampla, plena, geral, irrestrita e irrevogável quitação em relação ao Contrato nº 076/2017.*

139. *Cumprе reforçar que a assinatura do Termo de Distrato é causa suficiente para a extinção integral e definitiva do Contrato BTS, mas o pagamento do ajuste financeiro ao FII está condicionado ao cumprimento, por parte do FII, da obrigação de entrega dos produtos. Ressalvado esse ajuste financeiro, o Termo de Distrato também contempla cláusula de quitação ampla, geral, irrestrita e*

irrevogável, a ser outorgada, de forma recíproca, entre a Fiocruz, o FII e suas cotistas, abrangendo expressamente eventuais litígios administrativos, judiciais ou arbitrais.

140. Devido ao encontro de custos entre ambas as partes, a solução consensual para o Distrato não implica no reembolso integral ao FII dos valores por ele desembolsados durante a vigência do Contrato BTS, na tentativa de cumpri-lo. Assim, o FII permanecerá responsável por uma parcela significativa dos custos, assumindo perdas de natureza econômica nessa relação contratual. Nesse contexto, considerando-se mitigados os riscos sistêmicos associados ao distrato proposto, destacam-se os demais benefícios esperados da solução apresentada, reflexos em (i) prevenção de litígios e redução do risco judicial, (ii) segurança jurídica para um novo procedimento licitatório, (iii) possibilidade de eleição de novo modelo de contratação, (iv) maior isonomia de informações entre potenciais licitantes e (v) ganho informacional para estruturação da nova licitação.

141. Nesse sentido, a formalização consensual do distrato representa solução eficiente e vantajosa à Administração Pública diante da controvérsia existente quanto à origem das dificuldades enfrentadas na captação de recursos para o financiamento do empreendimento. A via contenciosa, ao contrário, implicaria riscos elevados sob múltiplos aspectos, com potencial de perdurar por anos sem solução definitiva, expondo o erário a eventual condenação em valores superiores ao ajuste ora pactuado. Ao extinguir o vínculo contratual por meio de cláusula de quitação ampla, geral, irrestrita e irrevogável, o distrato mitiga litígios, permite o redirecionamento de esforços institucionais da Fiocruz e afasta, desde a origem, o risco de instauração de litígios acompanhados de pleitos liminares com potencial de paralisar ou retardar a modelagem e deflagração do novo procedimento licitatório — cenário especialmente grave diante da urgência estratégica da implantação do CIBS.

142. Ademais, o distrato permite o encerramento formal e inequívoco do Contrato BTS, condição indispensável para que a Fiocruz possa deflagrar, com segurança jurídica, novo procedimento licitatório orientado à construção do CIBS. A ausência de litígios e a existência de cláusulas expressas de obrigação de não litigar transmitem ao mercado sinalizações positivas quanto à estabilidade do novo ambiente contratual, ampliando o leque de potenciais interessados, reduzindo a percepção de risco e, por consequência, os custos associados à estruturação de propostas. Em um projeto de grande complexidade técnica, como o CIBS, essa estabilidade institucional é elemento-chave para assegurar ampla concorrência e propostas mais vantajosas à Administração. Para além disso, o acesso imediato, pela Fiocruz, aos estudos já desenvolvidos permitirá não apenas maior qualidade técnica na modelagem do novo projeto, como também a aceleração de sua tramitação e a antecipação de sua execução prática, com ganhos concretos de tempo para a construção do Complexo.

143. Também se revela de elevado interesse público a possibilidade, assegurada pelo distrato, de superação definitiva do modelo de contratação anteriormente adotado. A experiência acumulada ao longo da execução do Contrato BTS revelou fragilidades estruturais no modelo built to suit, especialmente diante da ausência de regulamentação específica e da posterior interpretação do TCU quanto à sua natureza jurídica. Ao permitir a eleição de nova modelagem — potencialmente mais atrativa e segura, como a celebração de parceria público-privada sob regime de project finance —, o distrato viabiliza solução mais adequada ao atual contexto normativo, orçamentário e de mercado, apta a promover maior competitividade e eficácia na contratação pública.

144. Por fim, destaca-se que a celebração do distrato assegura à Fiocruz a titularidade plena, irrevogável e exclusiva sobre os estudos técnicos, jurídicos, financeiros e socioambientais elaborados no âmbito do Contrato BTS. Esse acervo — constituído a partir de esforços significativos despendidos pelas Partes — representa importante ganho informacional para o novo certame, ao permitir sua utilização como insumo na estruturação do projeto, com potenciais reflexos na economicidade, celeridade e qualidade do futuro processo licitatório. A superação da assimetria informacional entre

os licitantes e o aproveitamento desses insumos reforçam a integridade do novo certame e corroboram a vantagem da solução consensual ora proposta.”

21. A maioria da CSC elaborou, também, o relatório de solução consensual acostado na peça 112, tratando da futura licitação para a contratação do CBIS. Ressalto que as tratativas envolvendo o tema não incluíram o representante do consórcio contratado, contemplando apenas as entidades públicas envolvidas. Transcrevo a seguir excerto do aludido documento:

“III.4 Opção II - Extinção do contrato BTS e um novo procedimento licitatório

55. *A segunda frente de trabalho se deu entre os membros do Poder Público da Comissão que, em paralelo às discussões de renegociação contratual com a empresa, avaliavam alternativas para assegurar a continuidade do projeto num cenário de extinção do contrato em vigor. Para tanto, foram consideradas – em linhas gerais – duas alternativas: a contratação em modalidades de financiamento público-privado (BTS ou PPP) e/ou a contratação da construção em modelo tradicional de obra pública (parcial ou integral). Cumpre melhor compreendê-las.*

56. *Considerando os prazos necessários para a realização de um novo procedimento licitatório e os consequentes desafios à manutenção das condições do terreno e do complexo em si, a Comissão também se dedicou a analisar a possibilidade de a Fiocruz, em paralelo a uma solução mais definitiva para viabilizar a operacionalização do complexo, contratar diretamente uma parcela da obra que pudesse ser segregada do escopo hoje previsto no Contrato BTS. Neste sentido, foram apresentadas duas alternativas de implantação do CIBS, considerando cenários de contratação parcial da obra. Uma, mediante a contratação de estruturas metálicas dos prédios integrantes do novo complexo. Outra, mediante realização de obras civis na área (ETE, Subestação Elétrica, Datacenter, Depósito de Equipamentos, Garagem, Reservatórios de Água e demais estruturas hídricas).*

57. *Essa alternativa apresentava três vantagens centrais: (i) possibilitar o início imediato das obras iniciais, a fim de antecipar o cronograma e evitar a deterioração dos itens que já haviam sido instalados; e (ii) minimizar os riscos no Complexo de Santa Cruz: vandalização, roubos, favelização, entre outros, com a ocupação antecipada do campus; e (iii) adiantar a execução do projeto de operacionalização do CIBS.*

58. *Todavia, após avaliar os riscos apontados nas reuniões da Comissão, a Fiocruz e o Ministério da Saúde consideraram que as desvantagens desta alternativa eram preponderantes, cabendo destaque para três razões que motivaram o descarte desta opção. A um, a inviabilidade de segmentar a obra em fragmentos funcionais, na medida em que o complexo só terá funcionalidade quando concluído em sua integralidade. A dois, os riscos de alocar recursos num fragmento da obra, sem garantia de que solução geral para a viabilizar o complexo será implementada. A três, a ampliação dos riscos de interferências dos diversos escopos contratados.*

59. *Concomitantemente à discussão da contratação de obra parcial, a Comissão também se dedicou a analisar a possibilidade de ser realizado um novo procedimento licitatório cujo objeto fosse a contratação integral do CIBS, no modelo de obra pública, regida pela Lei nº. 14.133/2021. A contratação, assim, destinar-se-ia exclusivamente à construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos do CIBS, por meio de um processo licitatório, cujo resultado seria a celebração de um contrato entre a Fiocruz e um consórcio construtor para a execução da obra. Além disso, neste modelo, o pagamento dos valores da contraprestação (ou aluguel) pela Administração Pública não se daria em prazo longo e diferido, mas com a quitação integral dos valores pactuados até o término da construção.*

60. *Alguns aspectos foram apontados como possíveis vantagens desse modelo: (i) maior celeridade na preparação e implementação de procedimento de licitação e contratação de obra pública, quando comparado ao tempo necessário para modelar e licitar contratos de parceria*

público-privada; (ii) maior facilidade de monitoramento da obra pelos órgãos de controle por meio dos sistemas oficiais e (iii) menor custo total do projeto, assumindo cumprimento do cronograma da obra pelo vencedor da licitação. Por outro lado, diversos pontos críticos foram levantados no âmbito das discussões.

61. Primeiramente, este modelo demandaria a garantia de disponibilidade orçamentária e financeira imediata para viabilizar o fluxo de caixa de uma obra deste porte e, consequentemente, o cumprimento das obrigações de pagamento pela Administração Pública nos prazos pactuados. No caso em tela, isso implicaria a necessidade de assegurar a disponibilidade da quantia de R\$ 5,5 bilhões no prazo máximo necessário para a conclusão das obras, estimado em quarenta e oito meses – o que esbarra em restrições de ordem orçamentária.

62. Ademais, em razão do porte e da complexidade da construção do CIBS, também foi objeto de consideração durante Comissão as possíveis dificuldades que o a Fiocruz teria para acompanhar e fiscalizar a referida construção de forma a garantir a adequada execução das obras, mesmo com a contratação de serviços de gerenciamento da obra. Este cenário também trazia para a Fiocruz uma série de riscos que em um contrato de financiamento público-privado estão a cargo do investidor privado, dentre os quais se destacam os riscos de interferência de obras, tais como aqueles decorrentes dos contratos de transporte e instalação de equipamentos de produção já adquiridos pela Fiocruz.

63. Também foram consideradas as características do mercado fornecedor, caracterizado pela escassez de construtoras com capacidade técnica, operacional e, sobretudo, financeira para a execução de uma obra deste porte sem o apoio de um investidor privado. Tal realidade, somada ao histórico crítico da execução de obras públicas no Brasil — com elevado número de projetos paralisados ou concluídos com prazos e custos significativamente superiores aos previstos — compromete a confiabilidade e a credibilidade quanto à viabilidade de execução do empreendimento dentro dos parâmetros adequados de tempo e orçamento.

64. Diante dessas informações e das dificuldades identificadas nas reuniões da Comissão, a Fiocruz, em alinhamento com o Ministério da Saúde, concluiu que a contratação tradicional de obra pública não se mostrava a alternativa mais adequada para viabilizar a construção do CIBS, não encontrando objeção por parte dos demais membros da Comissão. Passou-se, então, à avaliação da viabilidade de se estruturar o empreendimento por meio de um modelo de financiamento público-privado, notadamente nas modalidades built to suit (BTS) ou parceria público-privada (PPP), capazes de mitigar os riscos e restrições apontados.

65. Inicialmente, a Comissão analisou a hipótese de realizar um novo procedimento licitatório, na modalidade de contrato built to suit. Trata-se de contrato de locação sob medida, por meio do qual o contratado assume a obrigação de construir uma edificação conforme especificado pelo contratante e, após a entrega da obra, a aluga por um prazo determinado. A remuneração do particular se dá pelo pagamento de aluguéis no período de locação, posterior à construção sem a previsão de prestação de serviços ao longo do contrato, o que o distingue dos modelos de parceria público-privada (PPP).

66. Em comparação ao modelo de contratação por obra pública, o modelo built to suit apresenta como principal vantagem a dispensa de alocação orçamentária do valor total da obra durante o período de sua execução, estimado em 48 meses. Isso porque, nesse modelo, os pagamentos pelo Poder Público são realizados de forma parcelada, por meio de aluguéis mensais, apenas após a conclusão da obra, ao longo de um prazo contratual mais dilatado.

67. Não obstante, essa alternativa também foi desconsiderada pela Fiocruz e pelo Ministério da Saúde, em razão de alguns aspectos debatidos no curso das negociações.

68. *Em primeiro lugar, decidir por seguir com modelo built to suit implicaria manter os riscos jurídicos decorrentes da ausência de regulamentação infralegal para este tipo de contratação pela Administração Pública Federal. Em contraste com contratos de PPP, por exemplo, regidos por lei específica, não há normas aplicáveis a contratos de locação no modelo built to suit com a Administração Pública relativas a temas críticos para garantir a financiabilidade deste tipo de projeto, tais como aporte de recursos públicos em complemento aos alugueis, possibilidade de acesso a financiamento de bancos públicos federais, tampouco regras quanto às garantias que poderiam ser prestadas pelo Poder Público ao contratante privado. Trata-se, portanto, de contrato pouco regulamentado em termos legais e infralegais.*

69. *Em segundo lugar, também foram levados em consideração os impactos decorrentes da publicação do Acórdão TCU nº. 755/2023, por meio do qual a Corte de Contas, em consonância com a manifestação de diversos órgãos da administração federal consultados sobre o tema no âmbito do processo decisório, entendeu que contratos built to suit com cláusula de reversão do bem à Administração Pública ao final da avença seriam operações de crédito. Com base nessa premissa, o TCU concluiu que esses contratos estariam sujeitos às regras orçamentárias e de responsabilidade fiscais aplicáveis a operações de crédito, notadamente àquelas constantes da Lei Complementar nº. 101/2000. A necessidade do cumprimento das exigências constantes da Lei Complementar nº. 101/2000 previamente à contratação não só agregaria complexidade ao processo, como também demandaria um prazo maior para o seu cumprimento. Esta complexidade é, ainda, agravada pelo fato de que, desde a publicação do Acórdão 755/2023, não houve normatização deste tipo de contratação no âmbito do Poder Executivo.*

70. *Além disto, diversos apontamentos foram feitos por múltiplos agentes, incluindo instituições do mercado, bancos de desenvolvimento nacionais e internacionais, Advocacia- Geral da União e o Tribunal de Contas da União acerca das fragilidades e limitações do modelo BTS ao longo de todo este período. Estas fragilidades foram mapeadas e discutidas no âmbito da Comissão, conduzindo à conclusão, pela Fiocruz, em alinhamento com o Ministério da Saúde e outros órgãos do Poder Executivo, de que o modelo de PPP ofereceria maior segurança jurídica, econômica e operacional para a implementação do projeto, conforme será relatado a seguir.*

71. *Todas estas questões foram amplamente debatidas na Comissão, sobretudo diante da premissa inicial de que a reestruturação de um novo BTS seria mais célere do que a estruturação de uma nova PPP, face a toda curva de aprendizado do Contrato BTS, aos apontamentos e recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União acerca do modelo/contrato, as inúmeras considerações realizadas pelos (potenciais) licitantes no âmbito da Consulta Pública e na própria licitação, e à existência de estudos jurídico e financeiros pautados no modelo built to suit. No entanto, diante de uma ampla reflexão sobre o tema, a Fiocruz, em alinhamento com o Ministério da Saúde e outros órgãos do Poder Executivo, concluiu por não seguir com essa alternativa.*

72. *Em paralelo ao debate sobre o modelo BTS, a Comissão também estudou seguir com a contratação do CIBS por meio de um contrato de parceria público-privada regido pela Lei nº. 11.079/2004. Nessa modalidade de contratação, o escopo do contrato seria expandido para, além da construção do CIBS, também prever a prestação de serviços, inclusive porque a prestação de serviços é um pressuposto da modalidade, que não pode ser utilizada para contratação exclusiva de obra. Neste sentido, externou-se a necessidade de manter a produção de vacinas e biofármacos com a Fiocruz, por serem atividades finalísticas que envolvem alto grau de especialização, alocando ao contratado apenas a execução de serviços ancilares, tais como manutenção, gestão predial, limpeza, jardinagem, entre outros de natureza semelhante.*

73. *Ademais, ao contrário do modelo built to suit, caracterizado por lacunas normativas e fragilidades jurídicas já evidenciadas, o regime de parceria público-privada conta com disciplina legal e infralegal consolidada, o que confere maior segurança jurídica à estruturação do projeto. A*

Lei nº 11.079/2004, que rege as PPPs no âmbito nacional, autoriza expressamente a adoção de instrumentos fundamentais para a viabilização e financiabilidade do empreendimento, tais como: a realização de aportes públicos com neutralidade tributária; a concessão de garantias pela Administração Pública com vistas a assegurar o adimplemento da contraprestação devida ao parceiro privado; o acesso a linhas de crédito operadas por bancos públicos federais; e a previsão de remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, conforme metas e indicadores de qualidade e disponibilidade previamente estabelecidos no contrato. Assim, em contraste com o formato BTS, a escolha pela estruturação da construção do CIBS na modalidade PPP garante segurança jurídica e viabiliza a implementação dessas medidas, que podem aumentar a atratividade do projeto e, consequentemente, atrair mais interessados em participar de uma futura concorrência.

74. *A comparação entre os modelos Obra Pública, Locação Built to Suit e Parceria Público-Privada (“PPP”) foi objeto de análise específica nas reuniões da Comissão, com assessoramento da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (“FIEP”) e do Escritório Souto Correa, trazidos pela Fiocruz, levando em consideração os seguintes aspectos: (i) viabilidade econômico-financeira; (ii) estrutura de incentivos; (iii) alocação de riscos; (iv) impacto orçamentário; (v) segurança jurídica; (vi) governança contratual; e (vii) aderência às diretrizes do TCU.*

75. *Além disso, com o objetivo de aprofundar a reflexão acerca do novo modelo de contratação e de subsidiar as definições necessárias à viabilização da implementação do CIBS, a Fiocruz e o Ministério da Saúde buscaram o apoio institucional da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), em especial da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI/CC/PR). A iniciativa visou reunir elementos técnicos e jurídicos que permitissem à Administração avaliar, com o devido embasamento, a modalidade contratual mais adequada ao empreendimento, bem como adotar as medidas preliminares recomendadas para dar início à nova modelagem e estruturação do projeto.*

76. *Dentre os subsídios reunidos, foi possível identificar múltiplas vantagens do modelo PPP que incluem (i) maior agilidade na implementação; (ii) menor risco de atrasos; e (iii) melhor qualidade na execução. Especificamente no que se refere à prestação de serviços, em razão dos mecanismos de incentivos incluídos nos contratos de PPP, em geral, tem-se que esses proporcionam maior qualidade de manutenção e operação de infraestruturas. Outros fatores que contribuem para a garantia de uma melhor qualidade dos serviços prestados são (i) a vinculação da remuneração do particular ao seu desempenho; e (ii) o longo prazo contratual para a prestação dos serviços, que incentiva o parceiro privado a adotar soluções de construção e manutenção mais duráveis e eficientes, considerando o custo total do ciclo de vida do ativo,*

77. *A partir destes elementos, discutidos no âmbito da Comissão e nas interações com a SEPPI, chegou-se à conclusão de que a alternativa mais adequada e eficiente para a contratação da construção do CIBS é a celebração de contrato de parceria público-privada regida pela Lei nº. 11.079/2004. Trata-se aqui de alternativa capaz de atender plenamente às necessidades do projeto, superando as fragilidades normativas do modelo BTS e promovendo o alinhamento de interesses entre o setor público e o privado para a entrega de uma infraestrutura essencial, acompanhada da prestação de serviços de apoio eficientes. Tal configuração assegura maior segurança jurídica, econômica e operacional à continuidade e à expansão da capacidade produtiva de Bio-Manguinhos/Fiocruz.*

IV. Proposta de Solução Consensual

78. *Diante da conclusão da Comissão de que o Contrato BTS, celebrado em 2022 entre a Fiocruz e o FII, deve ser objeto de distrato consensual, o Termo de Autocomposição do Poder Público Para Implementação do Novo Centro de Processamento Final do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde de Bio-Manguinhos (“Termo de Autocomposição” ou “TA”) propõe-se a*

estabelecer as bases para uma nova modelagem jurídica e institucional que viabilize a continuidade do empreendimento, com a estruturação de um novo contrato voltado à implementação do CIBS. Neste sentido, o objetivo do TA é “subsidiar a definição de modalidade de contratação que será adotada, a partir de diretrizes e parâmetros a serem observados na estruturação e modelagem do novo contrato de implementação do CIBS, conferindo a este projeto a necessária segurança jurídica”.

79. *Neste sentido, o TA formaliza o reconhecimento das Partes de que a contratação de PPP, regida pela Lei nº. 11.079/2005, se mostra a alternativa mais adequada e eficiente para viabilizar a implementação do CIBS, cabendo à Administração a definição final sobre o modelo da nova contratação. Além disso, prevê que essa nova contratação será precedida de novo procedimento licitatório, sendo dever da Fiocruz o de contratar serviços técnicos necessários para a estruturação e modelagem deste novo contrato. Deve, para tanto, selecionar um estruturador por meio de critérios técnicos e com o apoio da SEPPI/CC/PR.*

80. *Quanto a operacionalização do apoio da SEPPI/CC/PR, cumprirá ao Ministério da Saúde propor a qualificação do CIBS no Programa de Parcerias de Investimento (PPI), nos termos da Lei 13.334/16, assegurando o apoio na elaboração dos estudos. Assim, com tal qualificação, a SEPPI poderá, dentre outras ações, acessar os documentos, estudos e demais materiais referentes ao projeto, participar de reuniões do CIBS e acompanhar as diferentes fases do projeto, incluindo a estruturação e perdurando até a assinatura contratual e implementação do projeto.*

81. *A perspectiva é a de que o Ministério encaminhe esta proposta de qualificação à SEPPI ainda no mês de julho de 2025, a partir de Nota Técnica (Peça 38 do TC 026.338/2024-6) e parecer jurídico já produzidos pela Fiocruz (Peça 39 do TC 026.338/2024-6), com apoio da SEPPI, ainda no período de tramitação da Comissão de Solução Consensual. Complementarmente, a Fiocruz está trabalhando no Formulário de Apresentação da Proposta de Investimentos, conforme Anexo da IN n.º 102/2022 da SEPPI que, ao tempo da elaboração deste Relatório, ainda estava em fase de finalização com assessoramento da SEPPI.*

82. *O encaminhamento de qualificação do projeto no âmbito do PPI foi um dos principais ganhos deste Processo de Solução Consensual. Isto porque o CIBS é um projeto de Estado, essencial para autonomia de produção de insumos estratégicos e soberania nacional. Ainda que se trate de complexo a ser operado pela Fiocruz, em pleno alinhamento às diretrizes e necessidades de saúde pública expressas pelo Ministério da Saúde e os organismos de solidariedade internacionais, é um projeto de interesse nacional que deve ser priorizado no âmbito da Presidência da República. A coordenação deste processo por meio da Casa Civil, junto ao Ministério da Saúde, a Fiocruz e aos diversos ministérios a serem envolvidos, com acompanhamento do TCU corrobora essa leitura e tem se relevado fundamental para a efetiva operacionalização do projeto.*

83. *Cumpre, ainda, pontuar que este enquadramento vai ao encontro de apontamentos sinalizados pelo Tribunal de Contas da União acerca da necessidade de aperfeiçoamento da governança do Projeto CIBS. Isto porque, naturalmente, a coordenação por parte do nível central de Governo (SEPPI/Casa Civil) implicará o necessário envolvimento de diversas instâncias estratégicas, além da Fiocruz e o Ministério da Saúde, incluindo, entre outros, o Ministério da Economia, o Ministério do Planejamento, a Advocacia Geral da União e o Tribunal de Contas da União.*

84. *No âmbito das interações realizadas entre Fiocruz, Ministério da Saúde e a SEPPI, subsidiadas também pelas discussões no âmbito da Comissão de Solução Consensual, foram criadas as condições para levar à efeito a previsão constante no Termo de Autocomposição, já referida, de que a Fiocruz deve contratar serviços técnicos necessários para a estruturação e modelagem da nova contratação, devendo selecionar o contratado (Estruturador) por meio de critérios técnicos e com o apoio da SEPPI/CC/PR.*

85. Os projetos qualificados no âmbito do PPI, de acordo com a SEPPI, são assessorados em geral pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou por alguns bancos multilaterais de desenvolvimento, quais sejam, o Banco Mundial (IFC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) e a Confederação Andina de Fomento (CAF). Considerando o histórico de participação do Banco Mundial no projeto do CIBS e os ganhos temporais e técnicos decorrentes de tal fato, a SEPPI, em alinhamento a Fiocruz e ao Ministério da Saúde, definiu que o IFC deverá assumir o papel de Estruturador deste projeto, que contará também com o envolvimento do BNDES e do IDB, este último por meio da capacitação e dimensionamento das equipes da Fiocruz necessárias a uma futura gestão da PPP.

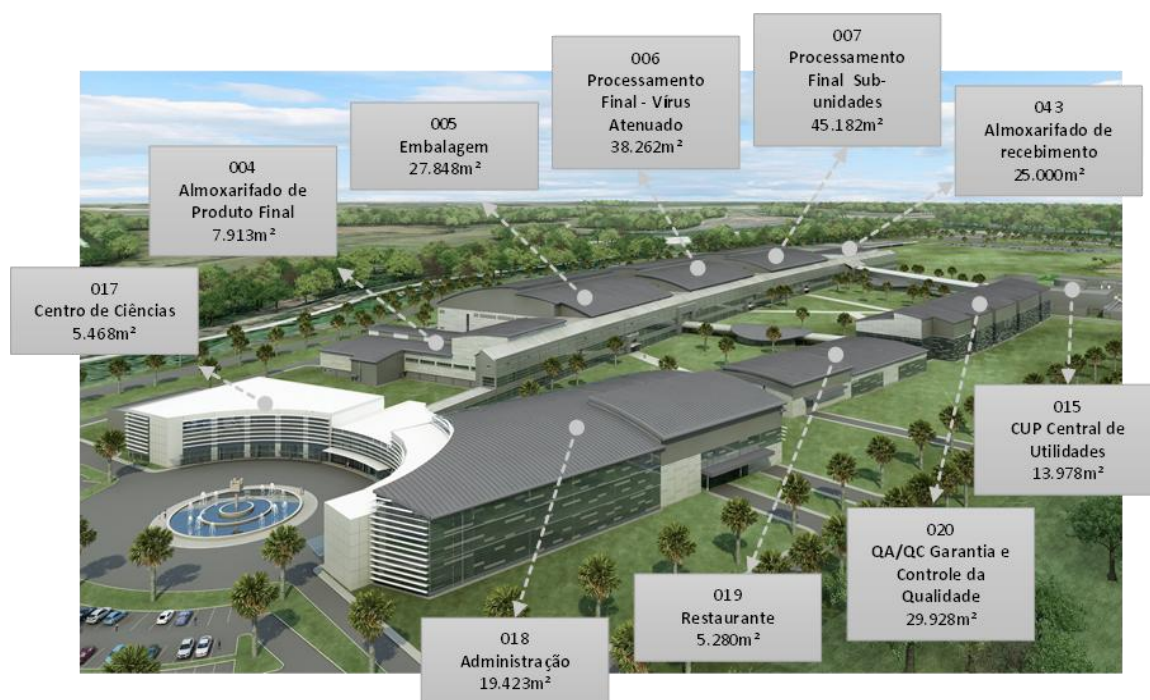
86. A conjunção destas instituições na estruturação tende a incrementar a financiabilidade do Projeto CIBS, sendo a financiabilidade um dos aspectos mais críticos para sua implementação e tema amplamente debatido no âmbito da Comissão. Isto porque as próprias características do projeto já impõem uma série de desafios, tais como o fato de ser um contrato de longo prazo em reais, vinculado ao IPCA, de alto volume financeiro, em um país com a volatilidade do Brasil. Além disto, a mudança de cenário econômico desde a licitação realizada em 2021 impôs condições adversas a este tipo de contratação, que depende de financiamento. Desta forma, para garantir a bancabilidade do projeto no cenário atual, devem ser garantidas maiores taxas de retorno aos investidores.

87. A Fiocruz, com o apoio da assessoria técnica econômico-financeira prestada pela FIPE, apresentou na Comissão cenários iniciais que projetavam os valores do contrato de PPP e de contraprestação pela Fiocruz, que consideravam (ou não) aportes públicos no contrato. Para fins destas simulações, considerou-se um valor de CAPEX estimado em R\$ 5,5 bilhões. Entre os principais aspectos econômicos que se mostram críticos para a operacionalização da solução proposta, face ao desafio de sua financiabilidade, estão (i) necessidade de aportes públicos, (ii) acesso a financiamento nacional ou internacional com juros subsidiados e (iii) sólida estrutura de garantias e, mais especificamente, (iv) a garantia de bancos multilaterais de desenvolvimento (DFIs).

88. Os DFIs são reconhecidos mundialmente por sua expertise na estruturação e no financiamento de projetos complexos, bem como pela exigência de um processo de due diligence rigoroso e abrangente, conduzido por equipes altamente especializadas (internas e contratadas). Essa reputação faz com que os projetos financiados por DFIs sejam frequentemente considerados referência no setor, sendo a participação dessas instituições percebida como um selo de qualidade e credibilidade. Tal reconhecimento é capaz de atrair outros financiadores privados, que, embora disponham de recursos para investir no projeto, muitas vezes não possuem a capacidade técnica necessária para realizar uma avaliação aprofundada dos riscos e do potencial de retorno do investimento.

89. Além disto, a participação dos DFIs contribui para bancabilidade do projeto e, portanto, aumentam as chances de êxito na obtenção dos recursos de dívida necessários para a construção do CIBS. Isto porque, entre outros fatores, conseguem suportar riscos financeiros iniciais de construção e implementação durante os primeiros anos do projeto, têm acesso a linhas de crédito no exterior, em função dos seus ratings internacionais de crédito (Banco Mundial é AAA) e podem correr risco cambial das captações, sem impactar a viabilidade do projeto.

90. Assim, a contratação do IFC e o apoio destes outros multilaterais relevam-se estratégicos. O que não se restringe a aspectos afetos à financiabilidade e bancabilidade, mas também à necessidade de apoio altamente especializado para modelar um Projeto de tamanha complexidade. Afinal, espera-se construir, equipar e operar uma planta de processamento final de imunobiológicos composta por diversos prédios, conforme representação do masterplan do CIBS, totalizando de 343 mil m² de área construída:

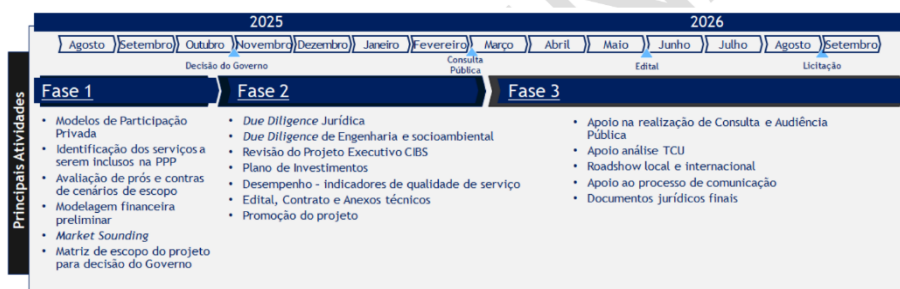


91. No âmbito do processo de estruturação e modelagem do novo projeto, serão enfrentadas questões muito relevantes, mencionadas no âmbito da Comissão. Inicialmente, por se tratar de uma PPP, deverá ser agregada ao objeto do futuro contrato, além da construção do Complexo em si, a operação de serviços. No caso específico, dado que os serviços de produção e fornecimento de vacinas e biofármacos são altamente especializados e permanecerão sob a gestão da Fiocruz, caberá a discussão e definição do conjunto de serviços ancilares a serem incorporados no novo contrato.

92. Além disto, deverá ser discutida a inclusão ou não de aquisição de equipamentos fabris restantes para a operacionalização do Complexo, uma vez que a Fiocruz não realizou a aquisição de todos os equipamentos necessários, apenas aqueles de grande porte e cujo tempo de fabricação demandava a compra antecipada, de forma a não impactar o cronograma (planejado) da obra. Concomitantemente, deverá ser definido se os serviços de transporte e instalação dos equipamentos já adquiridos e atualmente armazenados pela Fiocruz serão incluídos ou não no escopo de contratação da PPP. Este tema foi objeto de diversas discussões na Comissão, face aos riscos de interferência na construção do Complexo.

93. Desta forma, resta claro que existem aspectos relativos ao escopo da nova PPP a serem discutidos com o novo estruturador e a SEPPI, para fins de modelagem do novo procedimento licitatório. A adequada escolha desta figura é, portanto, crítica para o êxito da nova licitação e contratação, razão pela qual foi referida no Termo de Autocomposição.

94. Embora a Fiocruz não tenha concluído as tratativas para contratação até o término da Comissão, conforme já sinalizado, manteve atualização permanente dos membros da CSC acerca do andamento das ações e interações entre Fiocruz, Ministério da Saúde, SEPPI e o IFC, na condição de potencial novo estruturador do projeto. A perspectiva é a de esta contratação seja concluída até o final de agosto/2025. Cumpre, nesse contexto, colacionar o cronograma elaborado pelo IFC, apresentado para a Fiocruz, Ministério da Saúde e a SEPPI e disponibilizado para a Comissão, pontuando a perspectiva de lançamento do novo edital em junho de 2026, concluída a contratação e cumpridas as premissas, etapas e decisões a serem tomadas neste período por todos os órgãos de Governo envolvidos:



95. Quanto ao ponto, importa destacar a obrigação positivada no Termo de Autocomposição de que a nova contratação para implementação do CIBS seja precedida de certame, afastando-se hipóteses de contratação que dispensem a fase licitatória. O que remete a aspecto relevante para viabilizar este novo procedimento competitivo: o orçamento de referência.

96. Neste sentido, processos de fiscalização do TCU apontaram para dificuldades na validação do orçamento da Fiocruz que embasou o Contrato BTS. Não havia sido possível, até o início da Comissão de Solução Consensual, verificar a adequação do orçamento do projeto. Esse cenário motivou discussões, alinhamentos e deliberações no âmbito da Comissão de Solução Consensual visando a superar tal ponto, considerando que o CAPEX do empreendimento é elemento central e pressuposto essencial para a estruturação e modelagem do novo projeto.

97. Em decorrência deste alinhamento e da necessidade de superar as dificuldades para a validação do orçamento pelo TCU, foram discutidas e estabelecidas diretrizes, premissas e etapas para revisão do orçamento de despesas de capital ("CAPEX") do NCPFI/CIBS. Para contribuir com este específico escopo de revisão do CAPEX, a Fiocruz contratou os serviços da empresa Integra Consultoria, que se encontram em curso.

98. Estas diretrizes e premissas para fins de atualização do CAPEX do empreendimento, estabelecidas no Anexo deste Termo de Autocomposição (Peça 37 do TC 026.338/2024-6), foram pactuadas na Comissão de Solução Consensual, servindo como parâmetros a serem observados pela empresa Contratada na atualização do orçamento, pelo Estruturador na modelagem da nova contratação, assim como nas futuras fiscalizações do projeto pelo TCU. Outros parâmetros advindos dos estudos preparatórios realizados pelo FII para a execução do contrato, na dimensão de engenharia e orçamentária, devem ser incorporados neste processo de atualização do CAPEX.

99. Para nortear este processo de atualização, o Termo de Autocomposição positiva um importante compromisso entre as Partes e o TCU de envidarem os seus melhores esforços no acompanhamento e na validação do CAPEX do empreendimento, no âmbito dos serviços em curso de atualização, de modo que, em vista da urgência na operacionalização do CIBS, a licitação e a contratação para sua implementação ocorram com a maior brevidade e nível de segurança jurídica possíveis, observadas as normas aplicáveis.

100. Esta validação do orçamento deverá ocorrer por meio de avaliação periódica do TCU dos entregáveis produzidos pela já referida consultoria técnica contratada pela Fiocruz para validação do CAPEX, conforme diretrizes e premissas acordadas entre as Partes. Para viabilizar este acompanhamento, o TA prevê o compromisso de a Fiocruz produzir relatórios periódicos de monitoramento do status do trabalho, em conformidade com a postura mantida ao longo das reuniões da Comissão, nas quais a Fiocruz manteve uma atualização periódica sobre os andamentos das atividades.

101. Para além disso, o Termo de Autocomposição também disciplina aspectos relativos à vigência, publicidade, foro e disposições gerais aplicáveis à relação entre as partes. Destaca-se a previsão de que o instrumento só produzirá efeitos após sua assinatura pelas partes e pelo TCU, e que

a Fiocruz poderá adotar as providências necessárias à estruturação da nova contratação independentemente da data de encerramento do Contrato BTS. Estabelece-se, ainda, a eleição da Justiça Federal do Rio de Janeiro como foro exclusivo para dirimir eventuais controvérsias e prevê-se a possibilidade de assinatura eletrônica, inclusive sem uso de certificado digital padrão ICP-Brasil.

102. Por fim, o TA consolida regras sobre a interpretação do instrumento, hipóteses de nulidade parcial, mecanismos de alteração contratual e tratamento de conflitos entre cláusulas e anexos. Também prevê a não responsabilização dos agentes públicos envolvidos nas decisões negociais tomadas no âmbito da Comissão de Solução Consensual, salvo em casos de dolo ou fraude comprovada, e o arquivamento, por perda de objeto, dos processos de controle externo cujo conteúdo tenha sido consensuado entre as partes. Integram o instrumento cinco anexos, incluindo o Termo de Autocomposição Fiocruz-FII, o Termo de Distrato e os documentos técnicos relativos à revisão do CAPEX e aos processos em tramitação no TCU.

V. Benefícios esperados do acordo

V.1 Consideração das consequências práticas da decisão

103. O Termo de Autocomposição do Poder Público distingue-se por incorporar, de forma expressa, a análise e o endereçamento das consequências práticas advindas da decisão administrativa de promover o distrato do Contrato BTS. Ao fazê-lo, o instrumento transcende a função meramente declaratória de um ajuste institucional e assume caráter programático, voltado à viabilização célere, coordenada e tecnicamente fundamentada de uma nova solução para a construção do CIBS.

104. Essa preocupação com os efeitos concretos da medida adotada reflete um compromisso com o princípio da eficiência administrativa e com o dever de planejamento, ambos pilares da moderna governança pública. A antecipação dos desdobramentos da política pública pactuada, com previsão de ações subsequentes necessárias à sua efetivação, busca evitar cenários de descontinuidade institucional, desperdício de esforços já empreendidos e recrudescimento de riscos operacionais, jurídicos e orçamentários.

105. Sob tal perspectiva, o Termo opera como instrumento de transição qualificada entre um modelo que se revelou inadequado e um novo arranjo contratual a ser definido. Essa transição, pautada pela racionalidade administrativa, é expressamente ancorada na coordenação interinstitucional entre os principais entes envolvidos — Fiocruz, Ministério da Saúde, Casa Civil, Advocacia Geral da União e Tribunal de Contas da União —, viabilizando a continuidade do projeto público sem lacunas decisórias ou desarticulações operacionais.

106. Ademais, o cuidado em disciplinar as consequências práticas da solução consensual, inclusive no que toca à estruturação da nova contratação, alinha-se à orientação estabelecida nos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que impõem à Administração o dever de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões. Trata-se, portanto, de expressão qualificada do princípio da boa administração, segundo o qual as escolhas públicas devem ser feitas com base em evidências, responsabilidade e compromisso com resultados.

107. Tal abordagem é especialmente relevante no contexto de um projeto que se destina à ampliação da capacidade nacional de produção de vacinas e biofármacos, com impactos diretos sobre a proteção da saúde coletiva e sobre a soberania sanitária do país. O CIBS é iniciativa estratégica para a consolidação da autonomia nacional no enfrentamento de emergências epidemiológicas e na provisão de insumos críticos ao Sistema Único de Saúde, razão pela qual o tratamento diligente das etapas necessárias à sua viabilização reveste-se de interesse público qualificado.

108. Ao incorporar essa lógica consequencialista de maneira explícita, o TA promove maior segurança jurídica e previsibilidade institucional, fortalecendo a confiança dos agentes públicos e

privados na condução do projeto. Mais do que um ajuste pontual, o instrumento revela-se como um mecanismo de aprimoramento da cultura decisória no âmbito da Administração Pública, apto a mitigar incertezas e viabilizar a entrega tempestiva de uma infraestrutura essencial à saúde pública nacional.

V.2 Reconhecimento da inconveniência do modelo BTS para a nova contratação

109. *Um dos méritos centrais do Termo de Autocomposição do Poder Público reside no reconhecimento, por parte da Fiocruz e do Ministério da Saúde, daquilo que, no entendimento destes, seria uma inadequação superveniente do modelo built to suit anteriormente adotado. Tal conclusão decorre de diversos fatores, como as dificuldades na estruturação de financiamento, a ausência de regulamentação infralegal específica e o entendimento do TCU – consubstanciado no Acórdão nº 755/2023-Plenário – de que contratos BTS com cláusula de reversão configuram operação de crédito, sujeita às limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

110. *Diante desse novo contexto, a manutenção do modelo anterior não mais se revela alternativa ideal. O Termo de Autocomposição, ao assumir essa conclusão, oferece base jurídica e legitimidade à reformulação da política pública, propiciando a substituição responsável e fundamentada do modelo anterior por arranjo contratual mais maduro e compatível com os desafios atuais.*

111. *Para além disso, a reconfiguração da política pública voltada à implementação do CIBS, tal como delineada no Termo de Autocomposição, não se limita à superação do modelo contratual anterior, mas projeta um novo arranjo institucional ancorado em bases normativas consolidadas. A escolha da Administração Pública pela modelagem na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP), regida pela Lei nº 11.079/2004, a partir das discussões realizadas no âmbito da Comissão, representa não apenas uma alternativa tecnicamente robusta, mas também juridicamente mais segura, diante das exigências de financiabilidade, alocação eficiente de riscos e previsibilidade contratual inerentes ao empreendimento.*

112. *A legislação aplicável às PPPs oferece instrumentos jurídicos capazes de conferir suporte adequado às especificidades do projeto, tais como a previsão de aportes públicos com neutralidade fiscal, o acesso a financiamentos operados por bancos públicos federais e a possibilidade de estruturação de garantias compatíveis com a magnitude e complexidade do investimento. Essas características revelam-se essenciais para a viabilização econômica da futura contratação, sobretudo diante da natureza estratégica do CIBS, que demanda soluções de longo prazo e elevada confiabilidade institucional.*

113. *O regime de PPPs também imprime maior rigor técnico e jurídico ao processo licitatório, cuja condução será compartilhada por diversas instâncias da Administração Pública e por órgãos de controle, incluindo Fiocruz, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Ministério da Economia, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil, Advocacia-Geral da União e Tribunal de Contas da União. Essa governança ampliada permite que a nova modelagem seja estruturada com legitimidade reforçada, maior estabilidade procedimental e aderência às melhores práticas regulatórias disponíveis. O Termo de Autocomposição também inaugura um novo ciclo institucional assentado em diretrizes previstas em legislação, mecanismos de controle mais robustos e estruturas contratuais mais adaptadas aos desafios de um projeto de grande escala.*

V.3 Compromisso com os melhores esforços e validação coordenada do CAPEX como instrumento de mitigação de riscos e promoção da atratividade do projeto

114. *Um benefício relevante do Termo de Autocomposição do Poder Público reside no compromisso expresso das Partes com a atuação coordenada e diligente na revisão e validação do orçamento estimado para a implementação do CIBS. A cláusula que prevê a adoção dos melhores*

esforços para o acompanhamento técnico do CAPEX, aliada à definição de diretrizes consensuais para sua atualização, constitui medida concreta voltada à mitigação de incertezas que contribuíram para o insucesso da modelagem anterior e para o agravamento da percepção de risco do projeto por parte do mercado.

115. Diferentemente do cenário observado no âmbito do Contrato BTS, cuja modelagem e evolução orçamentária foram objeto de válidos questionamentos e críticas durante as fiscalizações do TCU, o novo arranjo institucional delineado no Termo propicia ambiente de maior controle e previsibilidade. O monitoramento contínuo dos trabalhos de revisão do CAPEX, a ser conduzido por empresa especializada e validado periodicamente pela Fiocruz e pelo Tribunal de Contas da União, assegura que os parâmetros orçamentários da nova contratação estejam alinhados às diretrizes pactuadas e corretas expectativas.

116. Tal estrutura de validação progressiva e interinstitucional contribui para a redução do risco percebido pelos potenciais licitantes, elevando o grau de confiança no processo e promovendo condições mais competitivas na futura licitação. Em projetos de grande porte e complexidade como o CIBS, a previsibilidade técnica e institucional exerce papel decisivo na definição das taxas de retorno exigidas, sendo fator essencial para a atração de investidores qualificados e para a obtenção de propostas vantajosas à Administração.

117. Adicionalmente, o compromisso com a produção de relatórios periódicos de monitoramento e a possibilidade de ajuste consensual das diretrizes de revisão orçamentária garantem que o processo de modelagem seja adaptativo e responsivo à curva de aprendizado. Trata-se de arranjo dinâmico, porém ancorado em parâmetros jurídicos e técnicos conhecidos, que equilibra a flexibilidade necessária à estruturação do projeto com a segurança sobre os aspectos que devem ser considerados pelo Estruturador.

118. Sobre o aspecto relativo à curva de aprendizado, também cumpre reforçar que o TA prevê o aproveitamento estratégico dos estudos técnicos, jurídicos e econômicos já elaborados no contexto da contratação anterior, reflexos nos Produtos produzidos pelo (ou sob ordem do) FII e por suas cotistas e transferidos definitivamente para a Fiocruz, conforme minuta do Termo de Distrato. Os insumos incluem análise de projetos de engenharia, levantamentos de demanda, modelagens econômico-financeiras, minutas contratuais e produtos de due diligence que tendem a contribuir com o substancial aprimoramento do Projeto CIBS e da nova modelagem contratual.

119. Nesse sentido, o Termo não apenas impõe maior racionalidade ao processo decisório da Administração, como também se revela instrumento promotor da estabilidade regulatória e da credibilidade institucional da nova política pública. Ao conferir centralidade à atuação coordenada e transparente, o instrumento reafirma o compromisso das Partes com a governança responsável e com a entrega tempestiva de uma infraestrutura crítica à saúde pública nacional.

VI. Conclusão

120. Este processo tratou de Solicitação de Solução Consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pela Exma. Ministra de Estado da Saúde (MS) que visava resolver as controvérsias enfrentadas no financiamento e na execução do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS), envolvendo o contrato celebrado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio).

121. A SSC objetivou operacionalizar a construção do CIBS, essencial tanto para o atendimento às demandas de fornecimento de vacinas e biofármacos do Ministério da Saúde e de órgãos internacionais quanto para a implementação de política pública voltada ao desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. A construção do CIBS é objeto do contrato firmado entre a Fiocruz e o consórcio NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário, liderado pela Empresa GRT Partners Capital e Participações Ltda.

122. *Esse contrato, derivado de um edital publicado em fevereiro de 2021 e assinado em agosto de 2022, foi firmado na modalidade locação de imóvel no regime de locação sob medida (built to suit – BTS), no qual o locador (nesse caso o consórcio privado) tem a responsabilidade pela obtenção do financiamento e pelas obras de construção, fornecimento e instalação dos equipamentos necessários ao pleno funcionamento do complexo.*

123. *No entanto, frente às dificuldades para obtenção do financiamento necessário para o início da obra, até a presente data não foi emitida a ordem de início dos serviços, ou seja, ainda não se iniciou a construção do complexo. Em janeiro de 2024, no âmbito do programa “Novo PAC – Saúde”, R\$ 2.1 bilhões do orçamento público federal foram destinados à construção do CIBS, por meio do Plano Plurianual 2024-2027. Uma das propostas da Fiocruz era que parte desse aporte fosse realizado por meio da sua fundação de apoio (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC) no fundo de investimento imobiliário constituído pelo Consórcio.*

124. *O Relatório de Fiscalização n. 98/2024 da AudUrbana do TCU, de outubro de 2024, fruto de auditoria realizada na Fiocruz no âmbito do Fiscobras 2024, com o objetivo de avaliar a execução do Contrato BTS, concluiu pela impossibilidade de realização do referido aporte pela Fiotec no Fundo de Investimento Imobiliário, por entender que a referida medida violaria o princípio de vinculação ao Edital e desvirtuaria o modelo de contrato built to suit, no qual a captação dos recursos e os riscos de construção deveriam ser integralmente assumidos pelo locador.*

125. *Assim, o Ministério da Saúde, considerando a complexidade jurídica e a importância estratégica do projeto, ingressou com a presente solicitação de solução consensual com o fim de construir uma solução consensual que viabilizasse a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde.*

126. *Após prévia análise de admissibilidade (Peça 9), o processo foi admitido pela Presidência desta Corte (Peça 10) e ratificada por Ministro Relator de processo conexo (Peça 11). A Comissão de Solução Consensual foi constituída com representantes da GRT Partners, do Ministério da Saúde, da Fiocruz e das Unidades Técnicas deste TCU AudSaúde, AudUrbana e SecexConsenso, sob coordenação deste último. A Comissão foi instaurada no dia 24/02/2025 e vigorou até 26/06/2025 (Peça 22), prazo em que diversas reuniões foram realizadas, reuniões conjuntas com todos os participantes, reuniões entre as entidades como setor público e reuniões bilaterais entre participantes e também com atores relevantes no histórico de estruturação e execução do projeto, incluindo o BNDES e bancos de desenvolvimento multilaterais.*

127. *Durante o processo, discutiram-se diversas opções que envolveram: possibilidades de ajustes e renegociação do contrato vigente; a possibilidade de um procedimento competitivo simplificado; e uma nova licitação. Em um primeiro momento, foram discutidas opções que pudessem manter vigente a avença original e o relação contratual da Fiocruz com o Consórcio já contratado. O enquadramento jurídico das alterações pretendidas pelo Consórcio consistia na tese de reequilíbrio e, apesar dessa tese ser controvertida entre as partes, a Comissão solicitou ao Consórcio que materializasse as propostas em números.*

128. *A proposta trazida pelo Consórcio consistia, basicamente, na revisão da taxa de atratividade do empreendimento prevista no edital de licitação por meio de ferramentas como o ajuste no valor do aluguel, a revisão do prazo do contrato BTS, a aplicação de recursos públicos do PAC e a clarificação de alguns termos do BTS (e.g. efeitos da terminação contratual, utilização da conta escrow e definição de prazos para algumas obrigações).*

129. *Em termos numéricos, o Consórcio apresentou propostas reajustando os parâmetros de controle acima: prazo, valor de aluguel e aporte de recursos públicos. As propostas eram equivalentes em termos de taxa de retorno, porém, o valor final do aluguel dependia da composição entre essas variáveis. Tomando três propostas como exemplo, os valores variavam entre: a) reajuste de 116,2%*



no valor do aluguel, sem nenhuma outra alteração; b) reajuste de 101,3% considerando uma extensão de prazo de 5 anos; c) reajuste de 70%, considerando uma redução de R\$ 1,2 bilhão no escopo da obra; e d) reajuste de 42%, considerando um aporte público de R\$ 1,8 bilhão no primeiro ano de execução.

130. Após ampla discussão sobre o cabimento da tese de desequilíbrio defendida pelo Consórcio, sobre os impactos da classificação do Contrato BTS como operação de crédito pelo TCU (Acórdão 755/2023-TCU-Plenário), sobre questões de natureza orçamentária e sobre vantajosidade da solução para a Administração, as Partes representantes do Setor Público entenderam pela impossibilidade de adoção de solução orientada à manutenção do contrato vigente. Foram, assim, iniciadas as negociações para viabilizar (i) o encerramento consensual do Contrato BTS e (ii) a realização de um novo procedimento licitatório para a contratação da construção do CIBS.

131. Ao final dessas tratativas, propõe-se uma solução orientada ao encerramento amigável e definitivo do Contrato BTS, nos termos descritos nas minutas ora anexas: (i) o Termo de Autocomposição para Distrato do Contrato de Locação e edificação com Construção Ajustada do Novo Centro de Processamento Final de Biomanguinhos e (ii) o Termo de Distrato do Contrato de Locação e Outras Avenças que o integra. Em suma, tais minutas propõem o encerramento consensual e definitivo do Contrato BTS, nos termos dos artigos 79, II da Lei nº 8.666/93 e artigo 190 da Lei nº 14.133/2021, sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas. Esse contexto demandou reflexão sobre as consequências práticas da decisão adotada – notadamente quanto à necessidade de conceber uma nova solução administrativa para viabilizar a construção do CIBS.

132. Neste sentido, no curso dos trabalhos conduzidos pela Comissão, foram examinadas de forma minuciosa as alternativas disponíveis para viabilizar a construção do CIBS, considerando os entraves enfrentados na execução do contrato vigente e os requisitos técnicos, jurídicos e financeiros do empreendimento. Assim, ao lado da análise sobre a possibilidade de manutenção do Contrato BTS mediante renegociação, foram também avaliadas alternativas como a contratação parcial de obras, com vistas à ocupação imediata do terreno e início das obras; a realização de novo procedimento licitatório no modelo tradicional de obra pública; a reestruturação do modelo built to suit para nova licitação; e, por fim, a adoção do modelo de parceria público-privada (PPP), regido pela Lei nº 11.079/2004.

133. A hipótese de manutenção do Contrato BTS restou inviabilizada pela ausência de consenso entre as partes quanto às causas da inexecução e à alegada necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro, somada à falta de demonstração, por parte do Consórcio, da capacidade de mobilizar os recursos necessários à execução do empreendimento nas condições vigentes do contrato. A alternativa de contratação parcial de obras foi descartada em razão da inviabilidade técnica de segmentação do escopo contratual e dos riscos correlatos. Já a alternativa de contratação por obra pública, embora atraente sob certos aspectos, mostrou-se inadequada diante das restrições orçamentárias, dos riscos de execução assumidos pela Administração e da complexidade e porte do empreendimento.

134. De igual modo, a possibilidade de reestruturação do modelo built to suit no âmbito de uma nova licitação foi afastada diante dos novos entendimentos sedimentados pelo TCU no Acórdão nº 755/2023, da ausência de regulamentação específica, dos desafios enfrentados na experiência com o Contrato BTS e da dificuldade de garantir financiabilidade em um contrato carente de instrumentos normativos consolidados. Neste contexto, a Comissão concluiu que a alternativa mais vantajosa e juridicamente segura a considerada pela Administração Pública consistiria na estruturação do projeto na modalidade de parceria público-privada, a ser precedida de novo procedimento licitatório.

135. A proposta de solução consensual formalizada no Termo de Autocomposição do Poder Público incorpora as deliberações acima referidas e estabelece diretrizes concretas para viabilizar a

nova modelagem contratual, assegurando maior segurança jurídica, alinhamento institucional e coordenação administrativa entre os entes envolvidos.

136. Entre os principais elementos do Termo de Autocomposição, destacam-se: (i) o reconhecimento, pelas Partes, de que a contratação na modalidade de parceria público-privada, na forma de concessão administrativa, constitui a alternativa mais adequada e eficiente para viabilizar a implementação do CIBS; (ii) a previsão de que a futura contratação será precedida de novo procedimento licitatório, em conformidade com a legislação vigente; (iii) a incumbência atribuída à Fiocruz de contratar, com apoio da SEPPI/CC/PR, os serviços técnicos necessários à estruturação e modelagem da nova contratação, mediante critérios técnicos; (iv) a obrigatoriedade de franqueamento, pelo ente contratante, de amplo acesso ao conjunto de informações e documentos relevantes, incluindo os produtos técnicos a serem transferidos pelo FII à Fiocruz após a assinatura do distrato; e (v) a formalização de cláusulas voltadas à segurança jurídica do processo, como a eleição de foro, a regência pelas normas federais e a proteção dos agentes públicos atuantes nas negociações, limitando sua responsabilização aos casos de dolo ou fraude.

137. Complementarmente, o Termo também prevê diretrizes e premissas para a revisão do orçamento de referência do projeto (CAPEX), estabelecendo um arranjo interinstitucional para sua validação, com participação ativa da Fiocruz e do TCU. Essa medida visa mitigar incertezas orçamentárias, aprimorar a previsibilidade técnica e promover a atratividade da futura licitação, superando uma das fragilidades do modelo anterior.

138. Por fim, cumpre destacar os benefícios esperados do acordo pactuado, os quais se refletem não apenas na superação do impasse contratual em curso, mas na construção de um novo paradigma de governança pública. A solução consensual ora apresentada considera as consequências práticas da decisão de distrato; reconhece a necessidade de substituição do modelo anterior por outro mais robusto e aderente às exigências contemporâneas; e institucionaliza compromissos voltados à transparência, à eficiência e à mitigação de riscos na nova modelagem.

139. Assim, o Termo de Autocomposição do Poder Público configura-se como instrumento legítimo de transição institucional qualificada, promovendo a continuidade do Projeto CIBS com base em nova modelagem jurídica e financeira, apta a assegurar a entrega de infraestrutura estratégica para o fortalecimento da política de saúde nacional, em plena conformidade com os princípios da boa administração, do interesse público e da segurança jurídica.”

22. Conforme já anunciado, a AudUrbana divergiu parcialmente da solução consignada no relatório e no termo de autocomposição relativos ao distrato. Segue excerto da instrução do auditor da unidade técnica (peça 100):

“25. A presente análise está estruturada para o posicionamento desta unidade técnica quanto às propostas de solução resultantes das discussões realizadas no âmbito da Comissão de Solução Consensual (CSC).

26. As tratativas realizadas no âmbito da comissão culminaram em propostas de solução para tratar de dois aspectos: o primeiro relacionado à relação contratual entre a Fiocruz e o consórcio contratado; e o segundo, às definições de um novo procedimento de contratação. Essas propostas foram materializadas nos seguintes documentos produzidos pela comissão: o relatório, que registra as discussões ocorridas e apresenta as propostas de solução consensual, sendo assinado pelos membros da comissão; e a minuta do termo de autocomposição, que formaliza o acordo alcançado entre as partes e será submetido à aprovação do plenário do TCU.

27. Considerando que a comissão é composta por representantes do setor público e pelo particular envolvido na relação contratual, optou-se por dividir as discussões em dois grupos: um grupo geral e outro específico para o setor público. Essa divisão teve como objetivo evitar a participação do particular em questões relacionadas exclusivamente às definições de um novo

procedimento licitatório. Em razão disso, os documentos produzidos pela comissão foram elaborados separadamente, resultando em dois relatórios e duas minutas de termo de autocomposição.

28. *Quanto aos resultados da CSC em si, primeiramente sobre os aspectos relacionados à relação contratual entre a Fiocruz e o consórcio contratado, a proposta de acordo da comissão foi promover um distrato amigável do contrato. A indenização, acertada entre as partes, decorreu de um encontro de contas que considerou os custos comprovadamente incorridos ou devidos pelo consórcio contratado e os custos suportados pela Fiocruz em razão da inexecução contratual.*

29. *O valor de indenização aprovado pela comissão totalizou R\$ 10,8 milhões e US\$ 1 milhão a serem pagos pela Fiocruz ao consórcio construtor, além da assunção do compromisso de quitação dos valores em aberto relativos ao ressarcimento de custos relacionados aos estudos de modelagem e estruturação do BTS à Fundação Getúlio Vargas (FGV), no valor de R\$ 7 milhões. Assim, em anexo à minuta do termo de autocomposição geral, consta uma minuta do termo de distrato contratual.*

30. *Para dar consistência ao encontro de contas, a Fiocruz elaborou um relatório de materialidade, com o objetivo de depurar os custos alegados pelo consórcio, verificando o vínculo dos gastos com o projeto e sua comprovação documental. Além disso, a fundação confeccionou um relatório de avaliação da utilidade dos documentos e informações produzidos ou obtidos pelo consórcio contratado, aqui denominados “produtos”, que seriam disponibilizados à Fiocruz como compensação no acerto de contas. Esse relatório visou justificar a vantajosidade do acordo para a administração pública, considerando que as informações produzidas durante a tentativa de implementação da obra poderiam fornecer insumos importantes para o aperfeiçoamento das definições do objeto a ser submetido a um novo procedimento licitatório.*

31. *Sobre o segundo tema, relacionado justamente a essas definições de uma nova licitação e, portanto, discutido apenas pelos membros do setor público da comissão, a proposta foi que a Fiocruz realizasse uma Parceria Público-Privada (PPP), precedida de procedimento licitatório e com o apoio de uma entidade estruturadora, para a construção do CIBS. O valor estimado da construção seria atualizado conforme parâmetros estabelecidos nas discussões. Além disso, foi proposto que este Tribunal colaborasse com a Fiocruz com avaliações periódicas desse trabalho de atualização do orçamento.*

32. *Sobre essas propostas, vale dizer, desde já, que esta unidade técnica não se opõe, em princípio, à celebração de um acordo consensual entre as partes. No entanto, há divergências sobre alguns pontos centrais do acordo proposto, principalmente quanto aos aspectos relacionados à metodologia e ao cálculo de indenização de valores entre as partes – temas que serão explorados ao longo da presente instrução.*

33. *De modo geral, no entendimento desta unidade, o acordo proposto, que configura um distrato amigável com encontro de contas que apura todos os custos incorridos de lado a lado, somente seria do interesse da administração caso ela pudesse efetivamente se beneficiar dos trabalhos já realizados pelo consórcio contratado, uma vez que há o entendimento (a ser detalhado em tópico específico) de que houve o inadimplemento contratual do consórcio. Portanto, o encontro de contas realizado deve considerar a efetiva utilidade dos materiais para a administração, uma vez que, na prática, trata-se da aquisição, pela Fiocruz, dos itens produzidos pelo consórcio.*

34. *Assim, as análises aqui empreendidas envolvem avaliação sobre o cálculo dos valores considerados no acerto de contas, tanto dos custos do consórcio contratado quanto dos custos suportados pela Fiocruz em razão do atraso na implementação da obra, bem como a avaliação sobre os relatórios da Fiocruz para demonstrar a pertinência dos valores informados pelo consórcio contratado e para atestar a utilidade dos produtos a serem recebidos em troca do acerto.*

35. *Além disso, como também houve divergência sobre a forma como os acontecimentos e alguns temas foram relatados nos documentos da comissão, essa análise inclui tópicos específicos*

para apresentar a visão desta unidade quanto ao conteúdo dos documentos produzidos pela comissão (relatórios e minutas dos termos de autocomposição).

36. *Os relatórios produzidos pela CSC apresentam aspectos de contextualização tanto do problema que motivou o pedido de solução consensual quanto dos trabalhos realizados no âmbito da comissão. A análise desses aspectos gerais se dará na seção 1 deste exame técnico.*

37. *Em seguida, a seção 2 apresenta o entendimento desta unidade sobre a ocorrência de inadimplemento contratual pelo particular contratado e traz as consequências desse fato nas definições do método do acerto de contas.*

38. *A seção 3 avalia a metodologia estabelecida para a consideração dos custos incorridos pelo consórcio contratado no acerto de contas, apresentada no relatório de materialidade dos gastos do consórcio construtor e no relatório de utilidade dos produtos, ambos elaborados pela Fiocruz e sua assessoria. Essa seção é complementada com a análise do conteúdo dos produtos que seriam transferidos à Fiocruz, com o objetivo de se verificar se o acesso a tais documentos proporcionará, efetivamente, vantagens relevantes à Fiocruz em um novo procedimento licitatório.*

39. *Por sua vez, a seção 4 analisa o levantamento dos custos suportados pela Fiocruz pelo atraso das obras.*

40. *Já a seção 5 compila as análises precedentes nas seções anteriores e calcula o valor do encontro de contas que seria razoável caso fosse utilizada a ótica de ressarcimento apenas dos valores incorridos pelo consórcio construtor que resultaram em produtos passíveis de serem considerados úteis à administração, com vistas a realizar o comparativo desse método, considerado adequado por esta unidade, com o valor estabelecido no acordo.*

41. *Por fim, a seção 6 contém a manifestação desta unidade sobre o acordo em si e sobre as minutas dos termos de autocomposição, propondo ajustes nos termos decorrentes das avaliações realizadas ao longo de todo o exame técnico. Considerando o vínculo e a necessidade de compatibilização das informações entre o termo de autocomposição sobre a relação contratual entre a Fiocruz e o particular e o termo de distrato, não haverá análise específica sobre o conteúdo do termo de distrato.*

1. DA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL – ASPECTOS GERAIS

42. *O relatório de um processo de solução consensual é um documento que registra o histórico e os resultados dos procedimentos voltado à resolução do conflito, tendo como objetivo documentar as etapas percorridas, as propostas discutidas e os acordos firmados, promovendo transparência e segurança jurídica para as partes envolvidas.*

43. *Nesse contexto, considerando que esta unidade técnica, por meio de seu representante na CSC, é signatária do relatório, é importante destacar que o documento inclui menções ao não posicionamento desta unidade quanto a alguns termos do acordo.*

44. *Esses pontos de divergência, no entanto, são exceções dentro do relatório e estão nele registrados. Diante disso, esta seção será dedicada a apresentar ponderações sobre o tom adotado no documento, que passa, em vários momentos, por representar a visão da Fiocruz sobre o caso em questão. Assim, essa parte da instrução visa, apenas, registrar a visão desta unidade técnica quanto ao teor do relatório, notadamente sobre algumas afirmações nele registradas, em parte de forma bastante contundente, das quais se discorda.*

45. *O objetivo é assegurar que o posicionamento adotado pela unidade ao longo das reuniões seja claramente compreendido e devidamente registrado, garantindo, assim, a transparência e a clareza necessárias para o processo.*



1.1. Relatório de distrato contratual com o consórcio contratado

46. *Como registrado no relatório, esta unidade técnica divergiu dos demais membros da comissão em relação à metodologia adotada para o acerto de contas e definição dos valores do ajuste financeiro. Ao longo das discussões, sustentou-se que o modelo proposto pela CSC deveria ter como premissa o efetivo interesse da administração pública nos produtos disponibilizados, ao se apurar os custos incorridos pelo consórcio.*

47. *Para tanto, esta unidade levantou a necessidade de avaliação do conteúdo do conjunto de documentos que podem ser adquiridos pela Fiocruz, com o intuito de verificar se tais ativos justificariam a indenização ao consórcio contratado. Por esse motivo, ao término do prazo estabelecido para a comissão esta unidade técnica não se manifestou conclusivamente sobre a proposta de distrato, uma vez que o acesso aos documentos não foi disponibilizado em tempo hábil. Sendo assim, essa avaliação consta registrada nesta instrução, em seção específica.*

48. *Assim, o ajuste financeiro que foi proposto pela CSC a ser pago ao consórcio contratado, de R\$ 10.846.216,40 (dez milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, duzentos e dezesseis reais e quarenta centavos) e US\$ 1.042.845,00 (um milhão, quarenta e dois mil, oitocentos e quarenta e cinco dólares americanos), é objeto de avaliação ao longo desta instrução e subsidia a manifestação definitiva da unidade quanto ao acordo.*

49. *No tocante aos benefícios esperados do acordo, o relatório apresenta diversos pontos com o objetivo de respaldar a pertinência do acordo. Contudo, compreende-se importante registrar algumas ressalvas ao conteúdo do relatório, com o objetivo de dar mais clareza ao entendimento desta unidade técnica.*

50. *O relatório aborda que um acordo amigável pode contribuir para a redução de riscos judiciais e para maior segurança jurídica em um novo procedimento licitatório, argumento com o qual esta unidade técnica coaduna. No entanto, é pertinente ressaltar que esses benefícios não devem ser invocados de forma indiscriminada para justificar o distrato amigável, especialmente na ausência de critérios claros para o acerto financeiro. Por esse motivo, a análise desta unidade busca avaliar a adequação dos critérios que subsidiaram o valor da indenização.*

51. *No que diz respeito ao benefício de isonomia de informações entre os futuros licitantes do projeto, esta unidade técnica observa que o consórcio contratado naturalmente possui vantagens em relação aos demais interessados, dado o histórico de atuação que o permite conhecer detalhadamente as especificidades do empreendimento. Contudo, entende-se que somente seria possível afirmar que os produtos a serem transferidos à Fiocruz constituem um acervo informacional valioso, a ponto de garantir total isonomia em um novo procedimento licitatório após uma análise criteriosa do conteúdo dos documentos, o que não pôde ser realizado durante a comissão.*

52. *Relembra-se que o contratado não disponibilizou os documentos entregáveis na íntegra a todos membros da comissão, tendo realizado apenas apresentação sobre o seu conteúdo, o que não é suficiente para se poder afirmar que o nível de detalhamento das informações transmitidas pelo consórcio contratado nas reuniões de apresentação dos produtos está adequadamente refletido nesses documentos.*

53. *Em relação ao benefício relacionado ao ganho informacional para a estruturação da nova licitação, há ressalva análoga à destacada no assunto anterior. Os insumos a serem adquiridos podem, de fato, ensejar melhorias na estruturação de um novo procedimento licitatório. Contudo, somente com a avaliação específica do seu conteúdo é que se poderia, efetivamente, apontar esse benefício.*

54. *Deste modo, entende-se que apenas após avaliação do conteúdo dos documentos é que seria possível constatar potencial benefício referente à redução da assimetria de informações no*



contexto de um novo procedimento licitatório, bem como se o acervo seria efetivamente útil à administração no âmbito de uma nova estruturação.

1.2. Relatório sobre a definição do novo modelo de contratação

55. O relatório aborda as opções avaliadas para solucionar a execução do novo CIBS, incluindo alternativas como a contratação de escopo parcial da obra, a execução no formato de obra pública tradicional, a realização de um novo BTS ou a estruturação de uma PPP.

56. O relatório também discorre sobre as tratativas realizadas para qualificar o projeto no Programa de Parcerias de Investimento (PPI) e apresenta perspectivas para a implementação da nova contratação, como a participação de entidades estruturadoras, o que poderia aumentar a segurança do projeto para o incentivo do ingresso de potenciais investidores.

57. Além disso, no tocante ao orçamento de referência da nova contratação, constam bem descritos os parâmetros acordados para a atualização do valor estimativo da obra, sendo que os parâmetros simplificados para atualização da parcela de serviços de menor materialidade do orçamento (20% do valor total), e do envio em duas etapas para avaliação deste Tribunal de Contas, contaram com a anuência desta unidade técnica.

58. Ressalva-se quanto a esse ponto que a análise dos projetos realizada pelo consórcio contratado revelou inconsistências que dificultaram a cotação de preços e o planejamento das subcontratações. Assim, como consta tratado em subtópico específico, entende-se que o serviço de atualização do orçamento deve contemplar as eventuais incorreções apontadas nos produtos de engenharia a serem adquiridos, no caso de acordo.

59. Outro ponto digno de ressalva é o fato de o relatório atribuir o insucesso do atual contrato unicamente ao modelo BTS, que teria se revelado inadequado no decorrer da execução contratual. Contudo, conforme registrado nos relatórios das várias fiscalizações realizadas nesse objeto na última década, houve decisões equivocadas da Fiocruz ao longo de todo o processo que contribuíram para o insucesso do projeto.

60. Assim, os benefícios da solução consensual apresentados no relatório devem ser qualificados como potenciais, que também dependem de boas tomadas de decisões por parte da Fiocruz para aumentar a possibilidade de êxito de uma nova licitação.

2. DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O INADIMPLEMENTO CONTRATUAL E O MÉTODO DE INDENIZAÇÃO DO DISTRATO

2.1. Inadimplemento contratual

61. Em relação às discussões relacionadas ao distrato contratual, é pertinente trazer os elementos que subsidiam a opinião desta unidade técnica de que houve inadimplemento contratual.

62. Cumpre relembrar que essa foi a posição adotada por esta unidade no relatório de fiscalização do FCB 2024, o que ensejou proposta de determinação à Fiocruz para que estabelecesse prazo para o consórcio contratado demonstrar sua capacidade de executar o contrato e, em caso de insucesso, para que a administração promovesse a rescisão da avença.

63. Essa proposta de encaminhamento se pautou no entendimento de que a administração vinha indevidamente permitindo a inexecução contratual no decorrer dos anos. Vale lembrar que a fundação exigiu dos licitantes a estruturação financeira do empreendimento para a execução contratual em prazo determinado, sujeito à penalidade.

64. A exemplo disso, traz-se excerto dos esclarecimentos apresentados pela Fiocruz a um pretenso licitante que questionou sobre a possibilidade de a Fiocruz se abster de penalizar o vencedor da licitação caso a obtenção do financiamento para execução do contrato ultrapassasse o prazo de 60

dias previsto no edital, levando em conta o tempo de aprovação comumente demandado pelos Bancos de Desenvolvimento:

Resposta: Esclarecemos que o prazo de comparecimento para o adjudicatário assinar o Termo de Contrato, conforme subitem 10.1 do Edital RDC Presencial nº 01/2021 – BM, foi razoavelmente adequado de 05 dias úteis para até 60 dias corridos, contados da sua convocação, prazo esse que poderá ainda vir a ser prorrogado por até igual período, proporcionando ao licitante vencedor tempo suficiente para finalizar toda a documentação a ser apresentada no momento da assinatura do contrato de locação.

65. *Desse modo, a entidade não referendou o entendimento do licitante no sentido de que poderia haver a extrapolação do prazo de assinatura do contrato sem a aplicação de penalidades, além de ter positivado a necessidade de se finalizar toda a documentação com os bancos financiadores no ato de assinatura do contrato de locação.*

66. *Contudo, findado o procedimento licitatório e adjudicado o objeto ao consórcio liderado pela GRT, como registrado no relatório de fiscalização, o contrato foi assinado após 244 dias, ultrapassando em muito, portanto, a previsão editalícia estabelecida. Nesse sentido, o próprio termo de referência (item “17 Sanções Administrativas”) estabelece essa situação, objetivamente, como inadimplemento, o que sujeitaria o licitante vencedor a penalidades (TC 010.152/2024-5, peça 71, p. 13-14):*

‘a) Ficarão impedido de licitar e contratar com a FIOCRUZ, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas neste Edital e Anexos, bem como das demais cominações legais, garantida prévia e fundamentada defesa, o licitante que:

Convocado dentro do prazo de validade da sua proposta não celebrar o contrato, inclusive nas hipóteses previstas no parágrafo único do Art. 40 e no Art. 41 da Lei 12.462/2011;

(...)

Nas hipóteses previstas na alínea “a” deste item, garantida a prévia e fundamentada defesa, a licitante será considerada inadimplente e estará sujeita às seguintes cominações:

- Multa de 10% (dez por cento) do valor mensal máximo do aluguel;*
- Responder por perdas e danos ocasionados à FIOCRUZ, os quais serão apurados em competente processo, levando-se em conta as circunstâncias que tenham contribuído para a ocorrência do fato.’*

67. *Dessa forma, ainda que configurado o inadimplemento do licitante, a administração permitiu que ele firmasse o contrato após o prazo inicialmente estabelecido e sem demonstrar as condições necessárias para executar o contrato, o que demonstra violação ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório.*

68. *Posteriormente à assinatura, passou a se materializar a condição de inadimplemento contratual. O consórcio contratado expediu outras solicitações de postergações da emissão da ordem de início dos serviços, todas fundamentadas nas mesmas dificuldades em finalizar as tratativas para obtenção do financiamento*

69. *O atraso e a inexecução contratual constam previstos no termo de referência como inadimplemento do contratado, sendo atos também passíveis de sanção (TC 010.152/2024-5, peça 71, p. 13-14):*

‘a) Ficarão impedido de licitar e contratar com a FIOCRUZ, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas neste Edital e Anexos, bem como das demais cominações legais, garantida prévia e fundamentada defesa, o licitante que:

(...)



Ensejar o retardamento da execução do objeto da licitação sem motivo justificado;

Não manter a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado;

Dar causa à inexecução total ou parcial do contrato.'

70. *Importa esclarecer que a não emissão da ordem de serviço pela Fiocruz não pode ser utilizada para, a partir de uma interpretação normativa literal, arguir-se que não houve inadimplemento contratual. Isso porque a ordem deixou de ser emitida não por interesse da administração, mas do contratado. Portanto, não se trata de uma falta de autorização da administração para que o particular iniciasse a execução contratual.*

71. *O intuito da administração, muito nitidamente, era o contrário: iniciar tão logo quanto possível a execução da obra – desnecessário se faz trazer aqui elementos para demonstrar tal intuito, haja vista a numerosa quantidade de oportunidades em que a Fiocruz ressalta a urgência do empreendimento, inclusive nos documentos em que autoriza as postergações. É possível afirmar, na verdade, que os sucessivos atendimentos dos pleitos do contratado (ainda que indevidos) configuravam tentativas (hoje reconhecidamente infrutíferas) de possibilitar o início da obra de forma mais breve, haja vista que a dissolução contratual, no entendimento dos gestores, traria consequências danosas a esse intuito da Fiocruz.*

72. *Vale deixar claro, por outro lado, que tal interpretação não implica afastamento das falhas cometidas pela Fiocruz na condução do contrato. Conforme registrado no relatório de fiscalização retromencionado, entende-se que as postergações foram indevidas (tendo-se deixado de propor a responsabilização dos agentes públicos por conta de fatores bastante específicos – notadamente as dificuldades inerentes à implementação de empreendimento deste porte). Trata-se, tão somente, de considerar que tais falhas não trazem para a fundação a responsabilidade pela inexecução contratual e, portanto, não afastam o enquadramento da situação como inadimplemento pelo contratado.*

73. *Registra-se, ainda, que o próprio contratado parecia deter, à época, consciência da sua condição de inadimplente perante o compromisso assumido. Em 26 de julho de 2022, o consórcio, ainda na condição de vencedor da licitação, considerando a ocorrência de eventos adversos para obtenção de financiamento, entendeu que o Contrato deveria ser firmado na data regularmente prevista (naquele momento, 28/7/2022), desde que a Ordem de Início do Serviço estivesse condicionada à celebração do financiamento com o BNDES (peça 63, p. 3), o que, segundo informou, deveria ocorrer dentro de 180 dias contados daquela data (peça 63, p. 4). Nesse contexto assumiu a responsabilidade exclusiva, caso houvesse insucesso nas tratativas com o financiador:*

'Escoado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias mencionado acima, na hipótese de não ser concluída a estruturação do financiamento do Projeto pelo BNDES para obtenção do respectivo investimento, sem prejuízo de as partes negociarem novo prazo após este período, entendemos que ficará facultado à Bio-Manguinhos/Fiocruz resolver unilateralmente o Contrato de Locação de Edificação com Construção Ajustada (Built to Suit), sendo certo que não caberá qualquer pedido de indenização ou ressarcimento decorrente de eventual custo incorrido pelo CONSÓRCIO DO EMPREENDIMENTO NCPFI-RJ (peça 63, p. 4).'

74. *Na análise de pedido, em 2 de setembro de 2022, após a assinatura do contrato, o Instituto Bio-Manguinhos salientou que a suspensão do contrato, no caso, seria a melhor alternativa para condicionar a emissão da Ordem de Início do Serviço ao evento indicado pelo contratado. Contudo, destacou a hipótese de rescisão do contrato em caso de insucesso na obtenção do financiamento (peça 64):*

'Importa mencionar que, em até 30 (trinta) dias que antecedem o final da suspensão do Contrato de Locação, o LOCADOR deverá comunicar formalmente essa Administração sobre a situação atual das



tratativas com o BNDES, prestando todas as informações necessárias em relação à obtenção do respectivo financiamento, apresentando também quais medidas já foram adotadas para o início da execução do empreendimento NCPFI.

Por fim, na hipótese de não demonstração da obtenção de financiamento até o término do período de suspensão do Contrato de Locação nº 505/2022, conforme Termo de Suspensão Consensual a ser celebrado, essa Administração poderá rescindir unilateralmente o referido contrato, não cabendo qualquer indenização ou ressarcimento decorrente de eventual custo incorrido, tanto ao LOCADOR como às intervenientes anuentes.'

75. *Posteriormente à assinatura do contrato, o consórcio se manifestou nos autos solicitando novas prorrogações de prazo e renovando seu compromisso de suportar o ônus de rescisão contratual sem pleitear indenização de custos, como nos exemplos a seguir:*

Carta GRT de 6/3/2023

'Como forma de fortalecer as intenções manifestadas por meio da presente, este Locador reconhece que, se passado o prazo estabelecido em 180 (cento e oitenta) dias sem que tenha havido a obtenção do financiamento do Projeto, a Locatária poderá rescindir o Contrato de Locação, não cabendo, na hipótese, qualquer indenização ou ressarcimento decorrente de eventual custo incorrido, tanto ao Locador como às intervenientes anuentes, notadamente em relação às atividades descritas no Anexo 4 (TC 010.152/2024-5, peça 68, p. 7).'

Carta GRT de 30/8/2023

'A exemplo do que já consta neste processo administrativo, o Fundo reconhece que eventuais desvios injustificados do cronograma acima detalhado permitirão à Locatária rescindir o Contrato de Locação, não cabendo, na hipótese, qualquer indenização ou ressarcimento decorrente de eventual custo incorrido, tanto ao Locador como às intervenientes anuentes, notadamente em relação às atividades preliminares já realizadas (TC 010.152/2024-5, peça 72, p. 10).'

76. *Assim, dado esse histórico, ainda que as prorrogações de prazo para execução tenham contado com a anuência da administração (de maneira indevida), isso não retirou a possibilidade de a Administração, em qualquer momento, rescindir a avença, uma vez que ela não poderia deixar a política pública por tempo indeterminado à mercê dos prazos e da hipótese do consórcio construtor se estruturar para executar a avença.*

77. *Nesse sentido, vale destacar que dentre os problemas que acometeram a execução contratual, está a própria capacidade do consórcio em estruturar financeiramente a operação e algumas condições de atividades relacionadas às próprias definições do objeto contratado, sendo que ambos os aspectos são de responsabilidade do contratado, ao arrematar a licitação.*

78. *Para evidenciar essa constatação, remete-se ao excerto de carta expedida pelo BNDES à Fiocruz, citada no referido relatório de fiscalização, mencionando os pontos de fragilidade na estrutura da solicitação de financiamento que impediram o apoio financeiro ao contratado (peça 45, p. 3-4):*

'1. Ausência de Sponsor Estratégico [agente que detenha expertise no setor e capacidade financeira para assumir o papel de investidor estratégico]

2. Garantias [inadequadas ao porte e à estrutura do projeto]

3. Modelagem financeira [custo financeiro incompatível com o cenário econômico atual e com as taxas de juros determinadas nas atuais Políticas Operacionais do BNDES]

4. Alteração no cronograma de entrega das edificações relativa ao inicialmente previsto'



79. *Assim, essas informações demonstram que o consórcio vencedor da licitação não forneceu aos financiadores condições suficientes de investimento, de expertise e de garantias para obtenção de financiamento ainda em prazo muito além do estabelecido em edital, o que evidencia o fato dele ter dado causa diretamente à inexecução contratual.*

80. *Sobre esse aspecto a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que à época estava em vigor e se aplicava de modo subsidiário ao RDC, previa que essa hipótese, além das penalidades contratuais, ensejaria a sua rescisão:*

‘Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.’

81. *No tocante às modificações no cenário econômico que teriam contribuído com o insucesso no financiamento, é importante destacar que tais alegações já vinham sendo apresentadas pelo consórcio antes mesmo da assinatura do contrato de locação. Contudo, ainda assim, o consórcio optou por ratificar a manutenção das condições originais da proposta e firmar a avença, não cabendo, portanto, invocar tais condições como justificantes da sua incapacidade.*

82. *Nesse contexto se apresenta a situação paradoxal trazida pelo consórcio contratado para avaliação no âmbito do processo de Solução Consensual. O consórcio entende que a administração não teria direito a rescindir unilateralmente o contrato por inadimplemento e alega ter direito à reequilíbrio econômico-financeiro pelos mesmos motivos que ocasionaram os reiterados pedidos de prorrogações de prazo, sendo que, nos próprios pedidos, houve a alegação de que a manutenção da proposta demonstraria vantagem para a administração, o que induzia a Fiocruz ao acolhimento dos pleitos.*

83. *O seguinte excerto do relatório de fiscalização do FCB 2024 comprova essas tratativas (TC 010.152/2024-5, p. 29-30):*

‘Ainda em 29 de abril, Bio-Manguinhos expediu o Ofício 214/2022/DIBIO/FIOCRUZ/MS (evidência 24) que autorizou a postergação da assinatura da avença por considerar pertinentes os pontos trazidos pelo consórcio, os quais foram corroborados pela FGV, e acrescentou que diante do cenário econômico apresentado não se atingiria o objetivo da licitação, que era o de firmar o negócio mais vantajoso para a administração. Além disso, afirmou que eventual realização de novo procedimento licitatório possivelmente acarretaria o aumento dos preços, causando despesas desnecessárias à Administração, principalmente considerando que a licitante declarara a manutenção dos preços e condições ofertados na sua proposta comercial (evidência 22).’

84. *Além disso, em análise sobre as propostas de reequilíbrio econômico-financeiro apresentadas pelo consórcio contratado (a qual contou com o apoio, contratado pela Fiocruz, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - Fipe), a comissão compreendeu pela falta de comprovação dos impactos de fatores extraordinários nos valores pactuados, além de outros fatores econômicos e jurídicos, refutando essa hipótese em sede de solução consensual.*

85. *A tese defendida pelo consórcio, de impossibilidade de rescisão contratual por inadimplemento, não condiz com a realidade, na qual ele não deteve as condições para executar o contrato nos termos originalmente pactuados. Além disso, não tendo direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, conforme avaliação consignada, o consórcio não dispõe de condições para cumprir a avença, sendo, portanto, evidente a ocorrência do inadimplemento contratual.*

2.2. *Definição do método de acerto de contas pela CSC*

86. *No tocante às discussões que envolveram o acerto de contas, o assunto inicialmente foi debatido no âmbito do grupo do setor público da CSC, ao apontar-se a possibilidade de que alguns avanços da estruturação preliminar do empreendimento poderiam ser adquiridos pela Fiocruz, com vistas a robustecer e aperfeiçoar os elementos do objeto para o novo procedimento licitatório.*



87. Assim, a Fiocruz sugeriu a possibilidade de indenização ao consórcio contratado com base na aquisição desses produtos, método com o qual esta unidade técnica manifestou concordância, com a ressalva de que essas indenizações deveriam ser contrapostas com as compensações financeiras oriundas das consequências do inadimplemento contratual.

88. Nesse contexto, foi solicitado ao consórcio vencedor da licitação que apresentasse a relação de todos os documentos produzidos, ou em produção, que pudessem ser úteis à Fiocruz na condução de uma nova licitação e contratação, bem como a apresentação de todos os custos incorridos que pudessem estar relacionados à elaboração destes produtos.

89. Em resposta, o Consórcio aduziu que não conseguiria distinguir quais custos incorridos em seus contratos estariam relacionados aos produtos apresentados, defendendo que o distrato deveria se pautar sob a ótica de ressarcimento de custos incorridos. Tal tese se fundamentava em duas premissas: a de que o Consórcio teria direito ao reequilíbrio econômico-financeiro; e de que a Administração queria rescindir o contrato de forma abrupta e unilateral.

90. Em decorrência, a Fiocruz passou a negociar a rescisão contratual com base em um acerto de contas, confrontando os custos incorridos pelo consórcio vencedor da licitação e os custos suportados pela Fiocruz frente à não execução contratual.

91. Essa forma de cálculo foi considerada pela Fiocruz como a única passível de ser aceita pelo consórcio vencedor da licitação. Diante disso, a fundação trouxe dois aspectos que demonstrariam as vantagens em adotar a metodologia de cálculo pleiteada pelo consórcio vencedor: diminuição do risco judicial, o qual poderia inviabilizar uma nova contratação, e redução do risco de questionamentos de terceiros quanto à eventual vantagem do atual consórcio construtor em uma nova licitação, caso a totalidade de documentos produzidos por ele fosse disponibilizada a todos os licitantes.

92. Importante lembrar, nesse ponto, o entendimento desta unidade técnica de que o caso em discussão se enquadra na hipótese de inadimplemento contratual. Situação em que caberia não haver nenhum ressarcimento de custos à parte inadimplente, além de aplicação de penalidades previstas na legislação, edital e/ou contrato. Além disso, o próprio contratado não poderia participar do novo procedimento licitatório, dada a previsão contratual de que o inadimplente não poderia licitar ou contratar com a Fiocruz pelo prazo de até 5 anos.

93. Nesse sentido, é pertinente destacar que a jurisprudência do TCU, tradicionalmente, considera a impossibilidade de qualquer outro meio de rescisão, inclusive amigável, quando se configura a hipótese de rescisão por inadimplemento, não havendo discricionariedade ao gestor, que não aplicar as penalidades cabíveis. A seguir apresentam-se excertos dessas decisões, extraídas da ferramenta Jurisprudência Seleccionada:

'Sendo necessária a execução do objeto ajustado, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar a rescisão amigável do contrato, pois tal instituto tem aplicação restrita e não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo a rescisão unilateral ou anulação do ajuste. Acórdão 845/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

A eventual morosidade do processo administrativo de rescisão unilateral não pode ser considerada para justificar a rescisão amigável do contrato administrativo, que somente se admite quando conveniente para a Administração e não houver motivos para a rescisão unilateral. Acórdão 2205/2016-Plenário | Relator: ANA ARRAES

O instituto da rescisão amigável previsto na Lei 8.666/1993 tem aplicação restrita, uma vez que não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo à rescisão e somente pode ocorrer quando for conveniente para a Administração. Por conseguinte, não pode resultar em prejuízo para o

contratante. Sendo necessário o serviço, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar o término do contrato. Acórdão 3567/2014-Plenário | Revisor: BENJAMIN ZYMLER

A rescisão amigável do contrato sem a devida comprovação de conveniência para a Administração e de que não restaram configurados os motivos para a rescisão unilateral do ajuste configura irregularidade, por afrontar o disposto no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. Acórdão 740/2013-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER'

94. *Contudo, com as recentes inovações no arcabouço jurídico, como a instituição da lei de relicitação, as alterações da Lei 13.655/2018 na Lindb, além da própria criação da SecexConsenso, tem havido uma mudança de paradigma quanto a esse entendimento, já sendo viável a possibilidade de rescisão amigável para a resolução de descumprimentos contratuais, como apontam os trabalhos acadêmicos mais recentes. Cita-se como exemplo excerto de monografia vencedora do Prêmio Ministro Guilherme Palmeira do TCU em 2023, na categoria Tribunais de Contas:*

'Diversamente do regime até então em vigor, que se fundamentava na lógica descumprimento/sanção, com o advento desse novo marco legal passa-se a admitir que o inadimplemento contratual leve à resolução amigável. Tal previsão é de extrema relevância para assegurar ao gestor a segurança jurídica necessária para optar pela solução consensual. Isso porque, mesmo antes da lei, já era possível defender que as partes entabulassem uma solução amigável diante de um problema contratual. (Farias, Viannna e Bezerra, 2023. SOLUÇÕES CONSENSUAIS NAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO: O ESTADO DA ARTE NO DIREITO COMPARADO E UMA PROPOSTA DE FRAMEWORK PARA VIABILIZAR RENEGOCIAÇÕES NO SETOR DE INFRAESTRUTURA. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/premio-guilherme-palmeira-2023/vencedores-2023/Monografias%20Tribunais%20de%20Contas/1LugarTribunaisDeContas-PMGP-2023.pdf>. Acesso em 1/8/2025).'

95. *Amoldando esse entendimento ao caso em análise, considera-se que a aquisição de produtos úteis num contexto de inadimplemento contratual revela-se uma forma de se auferir vantagens para ambas as partes, pois busca reduzir os custos a serem incorridos pelo contratado inadimplente em troca dos produtos a serem aproveitados pela Administração visando aprimorar a estruturação de um futuro procedimento licitatório e aumentar suas chances de êxito.*

96. *É possível fazer uma analogia da situação aventada com o dever da administração de remunerar um contratado inadimplente pelos serviços efetivamente prestados no âmbito de um contrato administrativo, sob pena de se configurar o enriquecimento ilícito, conforme entendimento deste Tribunal constante no excerto a seguir, extraído da ferramenta Jurisprudência Seleccionada.*

'Nos contratos de execução continuada ou parcelada, o inadimplemento das obrigações fiscais da contratada, incluindo a seguridade social, enseja, além das penalidades legais, a rescisão do contrato e a execução das garantias para ressarcimento de valores e indenizações devidos à Administração, sendo vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Acórdão 2079/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN'

97. *Com base nesse entendimento, busca-se, nesse acordo, aplicar essa lógica à tentativa de estruturação do financiamento da operação, tratando-a como se fosse um 'serviço prestado', que se materializa nos produtos a serem adquiridos pela Fiocruz.*

98. *Assim, em um contexto de distrato amigável, tudo aquilo que poderia ser efetivamente aproveitado pela administração seria passível de indenização ao contratado inadimplente, mesmo sem que Administração tivesse essa obrigação. Além disso, entende-se que nessa situação de distrato amigável a administração poderia dispensar à aplicação de penalidades ao consórcio contratado, prevista no termo de referência, conforme especificado no § 66.*



99. Assim, no que se refere ao valor, cabe avaliar com mais detalhes a possibilidade de proveito dos produtos disponibilizados pelo consórcio contratado na estruturação de uma nova contratação, o que se faz no tópico a seguir.

3. DOS CUSTOS INCORRIDOS PELO CONSÓRCIO CONTRATADO NO ACERTO DE CONTAS

100. Como já foi mencionado, o método do acerto de contas considerou os gastos do consórcio contratado, cuja avaliação de pertinência foi realizada pela Fiocruz e registrada em dois documentos: o relatório de materialidade, no qual se verificou a vinculação ao objeto e a comprovação documental do gasto ou da obrigação de pagar, e o relatório de utilidade, no qual se verificou a serventia do conjunto de documentos a serem transferidos à Fiocruz.

101. O teor desses dois relatórios é apresentado neste tópico, seguido da avaliação da pertinência das premissas adotadas e considerando, em conjunto, a avaliação sobre o conteúdo dos documentos passíveis de serem adquiridos pela Fiocruz.

3.1. Apresentação do Relatório de Materialidade

102. O relatório de materialidade das despesas incorridas pela GRT é um documento elaborado pelo escritório Souto Correa, na função de assessoramento jurídico da Fiocruz no âmbito do processo de solução consensual, que buscou avaliar a procedência dos custos alegadamente incorridos pela GRT Partners relacionados ao contrato BTS, de modo a inseri-los no encontro de contas do distrato.

103. O relatório foi disponibilizado à comissão por meio de uma página hospedada em servidor do próprio escritório responsável pela sua elaboração.

104. A análise de materialidade realizada pelo escritório avaliou se as despesas informadas atendiam aos seguintes critérios: estavam diretamente relacionadas ao objeto do contrato; possuíam respaldo em documentos comprobatórios, como contratos, propostas e notas fiscais; foram efetivamente quitadas; e resultaram em contrapartidas aos valores despendidos.

105. Cumpre destacar que o relatório se pautou nas informações e nos documentos fornecidos pelo particular, que foram considerados verdadeiros. Embora o escritório não tenha detalhado as premissas dessa ressalva, entende-se que se trata de considerar que os documentos apresentados pelo consórcio são íntegros. Por exemplo, caso o documento apresentado constasse menção ao projeto, seria possível considerá-lo diretamente relacionado ao objeto do contrato.

106. Dessa forma, o relatório avaliou os gastos realizados pela GRT com cada prestador de serviços por ela contratado, e segregou os valores que tinham indícios de materialidade ou não (conforme critérios acima), resultando no comparativo a seguir apresentado:

Tabela 1 – Avaliação da assessoria jurídica da Fiocruz sobre a materialidade dos valores

Tabela 4 – Avaliação da assessoria jurídica da Fiocruz sobre a materialidade dos valores

AF FIT (Licitante)	2.575.544	0	2.575.544	0		
Biometa	13.968.651	13.968.651	0	0		
Allen Overry & Shermann	538.537	538.537	0	300.767	300.767	0
Alvarez e Marsal	500.000	500.000	0	0		
ARUP	309.642	309.642	0	178.759	163.157	15.602

CAF	297.511	297.511	0	13.021	13.021	0
Cascione Advogados	379.320	260.000	119.320	0		
Contábil Solution	42.504	0	42.504	0		
Dannemann	37.360	37.360	0	0		
E&M	75.000	0	75.000	0		
Engebanc	7.000	7.000	0	0		
ERM	62.475	62.475		0		
Fundo Imobiliário (APEX)	765.193	765.193	0	0		
Global Trevo	29.322	0	29.322	0		
Hospedagem	31.095	0	31.095	0		
IFC	362.923	362.923	0	0		
Intralinks	578.720	578.720	0	0		
JVA	59.000	0	59.000	0		
Machado Meyer	2.198.233	2.025.803	172.430			
Maktura	15.180	0	15.180	0		
NR TOPOGRAFIA	72.085	0	72.085	0		
NUTIS Consultoria	74.986	0	74.986	0		
Orion	20.000	20.000	0	0		
Passagens Aéreas	253.850	253.850	0	0		
Pellacchia International	0	0	0	295.000	295.000	0
Pinheiro Guimaraes (Sponsor)	1.138.974	1.138.974	0	0		
Pinheiro Guimaraes (IFC, CAF, DFC)	195.725	195.725	0	117.365	58.720	58.644
RINA	65.509	65.509	0	12.640	12.640	0
SPBIM	228.000	0	228.000	0		
Turner & Townsend	985.051	0	985.051	0		
White & Case	0	0	0	199.540	199.540	

Fonte: Peça 83, p. 6.

107. Assim, o relatório concluiu que cerca de R\$ 27,1 milhões de reais gastos pelo consórcio contratado deveriam ser reconhecidos pela Fiocruz no cômputo do encontro de contas para o distrato contratual, sendo esse valor composto por R\$ 21.387.873 e US\$ 1.042.845, este convertido pela seguinte taxa: US\$ 1 = R\$ 5,5.

108. Para fins de organização e concisão, não serão pontuados individualmente os aspectos considerados pelo escritório para subsidiar sua opinião sobre a materialidade de cada gasto. Por outro lado, traz-se um panorama sobre os motivos que ensejaram o entendimento de que não havia materialidade em algumas despesas.

109. Em primeiro lugar, o relatório destaca a existência de despesas que não guardam relação direta com o objeto do contrato. Tais valores referem-se a atuações de interesse institucional do consórcio vencedor da licitação, como iniciativas jurídicas, tratativas administrativas ou gastos relacionados à própria estrutura das entidades constituídas. Por não estarem diretamente conectadas ao escopo contratual, essas despesas não seriam passíveis de reembolso.



110. O escritório também aponta a ausência de documentação comprobatória em relação a alguns pagamentos. Em vários casos, não foram apresentados elementos mínimos, como contratos, e-mails, propostas formais ou registros de aceite que demonstrem a contratação ou a efetiva execução dos serviços. Foram ainda identificados documentos comprobatórios da execução de serviços com descrições genéricas, que, de igual modo, não permitiram a conexão da despesa com o objeto contratado.

111. Além disso, o relatório ressalta que determinados pagamentos ultrapassam os limites financeiros estipulados contratualmente. Nesses casos, compreendeu-se que apenas os valores dentro do teto estabelecido poderiam ser considerados pela administração no acerto de contas.

112. Por fim, a análise jurídica reforça que houve serviços prestados no contexto da fase inicial do projeto (*early works*) que estavam relacionados à decisão discricionária do consórcio contratado para a construção do empreendimento (subcontratações do consórcio construtor, portanto), os quais, segundo interpretação do contrato de construção, não impõe obrigação de ressarcimento por parte do consórcio vencedor da licitação.

3.2. Apresentação do Relatório de Utilidade

113. O relatório de utilidade dos produtos disponibilizados pela GRT é um documento elaborado pela Fiocruz, em conjunto com o escritório Souto Correa, que buscou avaliar a utilidade dos produtos produzidos ou adquiridos pelo consórcio contratado em uma nova modelagem da contratação.

114. Assim como o relatório de materialidade, o relatório de utilidade foi disponibilizado à comissão por meio de uma página hospedada em servidor do próprio escritório responsável pela sua elaboração.

115. O documento inicia apresentando o histórico das tratativas realizadas sobre o acesso aos documentos produzidos pelo consórcio na tentativa de estruturar financeiramente a operação, registrando que o acesso a esses documentos, de início, foi franqueado aos membros da comissão de maneira limitada, por meio de reuniões de apresentação de seu conteúdo.

116. Também consta que cinco reuniões ocorreram com participação de representantes de todas as unidades técnicas integrantes da comissão, de forma presencial ou virtual, e houve abertura para interação dos integrantes. Além disso, relata que pouco antes do prazo previsto para o término da comissão, a pedido desta unidade técnica, os documentos entregáveis foram disponibilizados para visualização deste Tribunal (em servidores hospedados pela GRT Partners e pelo consórcio construtor, sem possibilidade de edição ou download de cópia).

117. Portanto, a análise da Fiocruz constante naquele documento foi fundamentada na exposição realizada pelo consórcio contratado, a qual contou com participação ativa dos representantes da Fiocruz por meio de solicitações de esclarecimentos e pedidos de maiores detalhes sobre o seu conteúdo.

118. A análise da utilidade dos produtos contemplou as seguintes óticas (relatório de utilidade, p. 12):

a) Breve histórico, background e expertise de cada uma das partes envolvidas nos trabalhos que deram origem aos Produtos, com o objetivo de verificar a pertinência das considerações e a competência técnica empregada na execução dos serviços;

b) Contrato ou proposta que regula o trabalho desenvolvido por cada consultor, assessor, os DFIs, o FII, GRT ou partes relacionadas;

c) Escopo dos trabalhos desenvolvidos relacionados ao CIBS (conforme definido abaixo);



d) *Produtos/entregáveis originados dos trabalhos desenvolvidos relacionados ao CIBS (quando aplicável); e*

e) *Vantajosidade da transferência de propriedade dos produtos para a Fiocruz na estruturação e nova modelagem do projeto.*

119. *A partir dessas premissas a análise agrupa os produtos em razão da sua natureza, como expõe-se a seguir.*

120. *No tocante aos produtos relacionados ao processo de due dilligence dos bancos multilaterais de desenvolvimento, o relatório elenca a participação do IFC (Corporação Financeira Internacional), CAF (Corporação Andina de Fomento) e DFC (Corporação Financeira para o Desenvolvimento Internacional dos EUA) na due dilligence do projeto, trazendo uma visão institucional das entidades e a importância da sua participação em empreendimentos, além de apontar a relação contratual destas entidades com o consórcio contratado.*

121. *Além disso, o relatório cita a participação da Fiocruz nesse processo de due dilligence e menciona que essa etapa da estruturação ainda estava em curso. Ainda cita as dificuldades do empreendimento sob a ótica dessas entidades, sobre os quais não cabe trazer detalhes nesta instrução.*

122. *É importante mencionar as frentes de análise empreendidas pelos entes multilaterais, conforme consta no relatório (relatório de utilidade, p. 22-23):*

'a) bancabilidade: este item é avaliado sob duas perspectivas:

(i) análise do fluxo de caixa e das garantias: como este projeto consegue se autofinanciar (inclui o fluxo de pagamento, os prazos de pagamento, a previsibilidade deste fluxo – mitigar qualquer interferência no risco político deste fluxo, execução de garantia);

(ii) adequação do marco jurídico legal e contratual: os instrumentos contratuais devem ser os mais precisos e detalhados possíveis, a fim de garantir ao financiador a maior segurança e clareza de como se resolve cada cenário crítico, definição adequada e clara da matriz de riscos e estabelecer quais os critérios para se ressarcir/indenizar as partes.

b) construção: avaliar o nível de detalhamento e a consistência dos projetos e demais documentos técnicos de engenharia constantes do processo licitatório para garantir a sua adequação. Neste item a expertise de time técnico dos DFIs contribui de maneira relevante.

c) questões ESG: avaliação dos impactos ambientais e sociais do desenvolvimento do projeto, com vistas a estabelecer planos de ações e métricas que deverão ser observadas durante todo o processo de construção para garantir que os padrões ESG exigidos para projetos investidos/financiados por DFIs sejam observados. Cabe destacar que estas exigências se aplicam a diversos atores envolvidos na operacionalização do empreendimento, incluindo a própria Fiocruz, o FII e o Consórcio Construtor.'

123. *Em seguida, o relatório apresenta os fornecedores contratados para atuarem como consultores de apoio ao processo de due dilligence, elencando o histórico e informações institucionais sobre as seguintes empresas:*

a) Pinheiro Guimarães, na assessoria dos multilaterais e do Banco BNP (potencial financiador);

b) Allen Overy Shearman Sterling LLP (A&O Shearman), na assessoria dos multilaterais na elaboração e negociação, sob a perspectiva de direito estrangeiro, dos documentos que viabilizariam a captação de recursos no exterior;

c) ARUP, para realizar (i) uma análise detalhada de todas as fases, investimentos desde o início da construção até a operação do CIBS; (ii) revisar a adequação do projeto, da observância de

normas regulatórias (ANVISA, OMS), consistência de cronograma de desembolsos com cronograma de construção; (iii) avaliar o contrato de EPC para garantir a adequação do escopo com o projeto a ser desenvolvido, responsabilidades de cada parte do contrato, garantias, avaliação de componentes que não sejam precificados em R\$ e o impacto no preço; (iv) avaliar a consistência dos documentos do projeto, (v) avaliação das licenças e autorizações exigidas para o projeto em cada fase, (vi) avaliação sobre a adequação do descarte de lixo, (vii) preparar um sumário de riscos envolvidos no projeto e uma matriz de risco;

d) RINA, para realizar: auditoria de pontos ESG, endereçar pontos de atenção técnicos e ambientais do projeto, acompanhar a observância de obrigações ESG, com a indicação expressa de cada lacuna encontrada e a sugestão de endereçamento destes gaps;

e) ERM, para realizar: realização de um Gap Assessment, com a identificação de lacunas nos estudos e informações existentes sobre o projeto do CIBS e a elaboração de um Plano de Ação que serviria de base principalmente para a composição do AIAS (Avaliação de Impacto Ambiental e Social).

124. Adiante, o relatório apresenta considerações sobre a titularidade dos documentos produzidos por este grupo de consultores, e apresenta o entendimento de que, com a formalização do distrato, a propriedade de todo e qualquer documento deve ser transferida à Fiocruz.

125. Então, o relatório destaca a importância da participação dos bancos multilaterais na nova estruturação do projeto, que podem elevar a chance de êxito da implementação, por diversos aspectos, como expertise com projetos complexos e de elevado valor, suporte de certos riscos e acesso a linhas de crédito.

126. Além disso, consigna ser importante essa participação com o intuito de dar reputação ao projeto, ressaltando a possibilidade de haver uma carta de intenções de financiamento do projeto de alguns desses entes em um novo certame licitatório. Para tanto, considerando que uma dessas entidades esteve participando da tentativa de estruturação financeira junto com o consórcio contratado, o relatório pondera que essa situação poderia gerar conflitos de compliance em sua participação em uma nova licitação.

127. Nesse sentido, o relatório traz o entendimento de que a aquisição de todos os produtos gerados no âmbito dessa contratação, por parte da Fiocruz, superaria tais preocupações.

128. Sobre os produtos específicos produzidos na due dilligence, o relatório aponta que os produtos de natureza jurídica, técnica, de engenharia e socioambiental especializados foram feitos para identificar, mitigar e endereçar os principais riscos associados ao projeto. Nesse contexto citaram (relatório de utilidade, p. 37-38):

‘No campo jurídico, foram realizados levantamentos detalhados sobre os riscos contratuais e regulatórios, com foco nas obrigações assumidas pelas partes, nas garantias contratuais vigentes, nas eventuais lacunas de governança e na aderência dos instrumentos contratuais às normas aplicáveis. Essa análise considerou também aspectos de integridade dos agentes envolvidos, a adequação das estruturas societárias e as interações contratuais entre os diversos instrumentos da modelagem (BTS, EPC e garantias acessórias).

Do ponto de vista técnico, os trabalhos envolveram auditorias independentes sobre o escopo do projeto, cronogramas, custos estimados (CAPEX) e metodologias construtivas. Foram produzidos relatórios por diferentes consultores – como a ARC Engenharia – contendo a identificação de inconsistências técnicas nos documentos licitatórios e na execução prevista, com recomendações para correção de falhas de projeto, readequação de escopos e ajustes de cronograma.

Além disso, o engenheiro independente exigido pelos DFI (Arup) realizou diagnóstico específico sobre os riscos de engenharia, as interfaces entre os contratos BTS e EPC e os potenciais impactos de execução que poderiam comprometer o cronograma ou a qualidade final da infraestrutura.

Na vertente socioambiental, os trabalhos buscaram atender aos requisitos dos principais multilaterais, alinhando o projeto aos padrões internacionais de sustentabilidade socioambiental, como os Performance Standards do IFC e as políticas do Banco Mundial. Foram iniciados produtos como o Gap Assessment, elaborado pela ERM, para a identificação das lacunas entre a documentação existente e os padrões exigidos para aprovação de financiamentos por instituições multilaterais. Também foi iniciado o desenvolvimento dos documentos-base para o futuro Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) e do Environmental and Social Management System (ESMS), os quais são exigências indispensáveis para a liberação de crédito por parte desses financiadores.

As análises socioambientais incluíram, ainda, o mapeamento de impactos potenciais nas áreas de saúde, segurança do trabalho, uso de recursos naturais, qualidade ambiental e responsabilidade social, com a proposição de medidas corretivas e mitigatórias. Também foram identificadas obrigações futuras que deverão ser assumidas pela Fiocruz durante a fase de implantação e operação do projeto, visando garantir o pleno atendimento das exigências de sustentabilidade dos bancos multilaterais. Além das responsabilidades futuras da Fiocruz em si, as análises socioambientais trouxeram recomendações e necessidades de ações por parte do FII e do Consórcio Construtor também. Portanto, trata-se de aspectos a serem endereçados por todas as partes interessadas do projeto.'

129. *Nesse sentido, o relatório aponta que o trabalho de due dilligence realizado até o presente momento será útil para Fiocruz, com vistas a permitir maior assertividade nas definições dos parâmetros (das diversas naturezas) da nova contratação. Tais fatores contribuiriam para redução dos riscos de atrasos, sobrecustos e litígios durante a execução do projeto.*

130. *Além disso, ressalta a possibilidade de dispensa de realização de novos estudos sobre temas já estudados e ganho de prazo com o acesso a essa documentação, uma vez que tais melhorias constantes nestes documentos corresponderiam a meses de consulta pública.*

131. *Também destaca a questão dos aspectos socioambientais, que são requisitos a serem cumpridos para que se possa obter financiamento junto aos bancos multilaterais. Nesse sentido, aponta que será possível, com o acesso aos documentos elaborados, identificar obrigações futuras que devem ser assumidas pela Fiocruz durante a fase de operação da fábrica.*

132. *Ainda, relembra que muito dos aspectos tratados nestes documentos também foram objeto de manifestações de interessados no âmbito da última licitação realizada, mas defendeu que a maior parte dos problemas levantados ao longo do certame foi em forma crítica, e nestes documentos, constam propostas efetivas de solucionamento dos problemas apontados.*

133. *Adicionalmente, pondera que os aspectos tratados nesses documentos são análises de estruturas complementares de governança de projeto, que devem ser consideradas em uma nova modelagem.*

134. *Em relação aos outros produtos, que também estão relacionados aos aspectos jurídicos, financeiros de governança e socioambientais, mas sem vinculação ao processo de due dilligence dos potenciais financiadores, a análise descreve o histórico, experiência e escopo de contratação de algumas das empresas que prestaram serviços ao consórcio contratado.*

135. *O relatório entende que os documentos relacionados aos aspectos jurídicos permitem “a compreensão aprofundada do contrato”, condição essencial avaliada pelos financiadores, incluindo temas como garantias, direitos de superfície, mecanismos de rescisão contratual, alocação de riscos e o regime de pagamento de aluguéis.*

136. Sobre os aspectos financeiros, defende que os estudos incluíram a estruturação de possíveis modelos de financiamento, propostas para estruturação de dívida, mecanismos de mitigação de risco, além de aspectos sobre a governança da Fiotec, quando foi aventada hipótese de se alocar recursos públicos no empreendimento por meio dessa entidade.

137. Em relação aos aspectos de governança, afirma que “foram produzidos planos detalhados de governança, com definição das estruturas de decisão, matriz de responsabilidades e fluxos de comunicação entre os diversos stakeholders”, além de critérios para validação de equipamentos, gestão de licenças e gerenciamento da obra. Ainda, essas informações propiciaram mapeamento de fornecedores estratégicos e critério de qualificação deles, definição de marcos contratuais e descrições das garantias locatícias previstas.

138. O relatório também pontua sobre documentos que realizam análise tributária, visando mapear impactos fiscais associados à implementação do CISB e alternativas para sua otimização, informando que sua utilidade se dará no desenvolvimento de um modelo financeiro eficiente, com vistas à redução de custos tributários do projeto, aumentando sua atratividade.

139. Sobre esses documentos, o relatório também destaca as avaliações sobre a estrutura tributária proposta pelo particular, sobre a utilização do FII e sobre a outorga do direito real de superfície, além de estudos relacionados aos benefícios fiscais aplicáveis ao projeto e sobre alternativas de saída para o investidor privado ao término da estruturação do projeto.

140. Nesse sentido, o relatório pontua sua utilidade no tocante a dar insumos para negociação com órgãos competentes buscando otimizar os custos do projeto e dar segurança sobre a modelagem tributária.

141. Adiante, apresenta elementos sobre modelagem financeira a serem disponibilizados, considerando os contratos (BTS, EPC e Garantias) e incorporando os parâmetros do projeto, o que permitiria à administração pública ter uma “base sólida para a definição das futuras contrapartidas financeiras” e possibilitaria a estruturação de um novo contrato com parâmetros realistas e financeiramente sustentáveis.

142. Complementarmente, o relatório aponta as propostas de estruturas oferecidas por instituições financeiras e informações de governança das contas vinculadas como “os mecanismos de step-in rights, o alinhamento entre os prazos de inadimplemento contratual e os prazos de execução das garantias, bem como a compatibilidade entre as obrigações de pagamento da Fiocruz e os prazos de acionamento das garantias financeiras”.

143. O documento menciona um equívoco específico relacionado ao descompasso entre os prazos de inadimplemento contratual e o tempo efetivo necessário para a execução das garantias financeiras. Quanto a isso, aponta que os documentos apresentam soluções para o correto cascadeamento e compatibilização dos prazos de execução das garantias.

144. Também é mencionado um ponto crítico relacionado a gestão das interfaces entre os diversos agentes contratados no projeto, alegando que os produtos realizados incluem recomendação para a adoção de mecanismos contratuais que garantam a integração de cronogramas, auditorias técnicas periódicas e procedimentos formais de resolução de conflitos.

145. Sobre esse conjunto de documentos, o relatório aponta sua importância para a definição das contrapartidas públicas, para o dimensionamento adequado das garantias exigidas e para a calibragem dos instrumentos de alocação de riscos no futuro contrato.

146. Além disso, cita a possibilidade de financiamento mediante debêntures de infraestrutura incentivadas e Fundo de Investimentos de Infraestrutura Social (FIIS), o que pode exigir uma modelagem e estruturação financeira mais madura e aprimorada com os produtos a serem adquiridos,



considerando que as premissas já foram testadas e validadas com as instituições participantes dessa estruturação.

147. *O relatório trata em específico dos estudos relacionados ao contrato de EPC (contrato firmado entre o consórcio contratado que venceu a licitação e um consórcio formado para efetivamente construir o empreendimento).*

148. *Elenca que a qualidade e solidez desse contrato dariam maior segurança jurídica e mitigação de riscos operacionais. Informa que nos produtos a serem apresentados constam análise sobre alocação de riscos, estrutura de garantias contratuais, critérios de aceitação das obras, regime de penalidades por inadimplemento, dispositivos de força maior, condições de alteração de escopo, prazos de execução, direitos de rescisão e obrigações de indenização. Além disso, menciona que há estudos sobre mecanismos de revisão de preço e prazo, os direitos de step-in pelos financiadores em caso de descumprimento, a obrigatoriedade de obtenção de licenças e autorizações, bem como as consequências contratuais de atrasos na entrega de equipamentos por parte da Fiocruz.*

149. *Consta no relatório que tais análises resultaram em diversas propostas de alterações do contrato EPC, para torná-lo mais atrativo.*

150. *Sobre esses documentos o relatório avalia que sua utilidade estará na melhora na avaliação dos riscos associados ao contrato de construção e no subsídio ao novo edital de licitação, principalmente sobre aspectos de alocação de riscos entre os agentes envolvidos.*

151. *No tocante aos produtos relacionados à engenharia, o relatório traz, inicialmente, os aspectos de destaque do projeto apresentados pelo consórcio construtor nas reuniões realizadas (relatório de utilidade, p. 55-56):*

- Porte e densidade do projeto, sem outros projetos desta dimensão no âmbito da América Latina, em termos de tamanho e custos;*
- Complexidade deste tipo de empreendimento, de produção de produtos biológicos (vacinas e biofármacos), que demanda atendimento a requerimentos de Boas Práticas de Fabricação nacionais e internacionais para a sua plena operacionalização;*
- Necessidade de cumprimento no âmbito do projeto de construção de outros padrões e requerimentos internacionais específicos, face à participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento (ex., questões ambientais);*
- Especificidades relacionadas às características das obras, no que se refere aos fornecedores de bens e serviços, que precisam atender a padrões de qualidade e especificidades técnicas das instalações, tais como materiais e instalações restritivas quanto ao padrão cGMP;*
- Alto volume de materiais necessários para a realização da construção tem impacto direto no mercado de fornecimento brasileiro, demandando uma estratégia e planejamento adequada do mercado de fornecedores; e*
- A necessidade de uma ampla análise de consistência de toda a documentação técnica do projeto disponibilizada no processo licitatório, em especial as planilhas de materiais e serviços, para fins de planejamento e orçamentação da construção;*

152. *No tocante a esses temas, consta no relatório afirmativa de que o Consórcio Construtor “ratificou em todas as reuniões a consistência do projeto executivo”, havendo apontado lacunas nas especificações do projeto, que seriam passíveis de se identificar a partir dos documentos produzidos.*

153. *A partir de então o relatório passa para os produtos em si, segregando-os em três tipos: de engenharia; de planejamento; de suprimento e custos/orçamento.*

154. *Sobre os produtos de engenharia, o relatório aponta a existência de estudos técnicos do projeto relacionados aos levantamentos de quantitativos de alguns dos serviços, que apontaram inconsistência e divergência de informações entre os seguintes documentos: desenhos, listas de materiais, listas de cabos, folhas de dados, fluxogramas, lista de linhas, listas de I/O, dentre outros.*

155. *O relatório de utilidade aponta a importância desse levantamento para uma modelagem do projeto com nível de precisão em 3D. Também consta menção que os resultados do levantamento já estão sendo utilizados pela Fiocruz no trabalho de revisão do Capex, a ser realizado pela empresa Integra: “toda a documentação que subsidiou o trabalho de orçamentação realizado pela GRT/Consórcio Biometa foi disponibilizada à empresa Integra Consultoria”.*

156. *Adiante, o documento trata sobre uma matriz de riscos feita pelo Consórcio Construtor, que descreve a análise dos produtos que são considerados entregáveis de engenharia com o seguinte escopo (relatório de utilidade, p. 65):*

‘O trabalho consiste na análise de inconsistências identificadas entre projetos 2D, modelos 3D e diversos documentos (ex., listas de materiais e isométricos), dos riscos associados a estas inconsistências e proposição de algumas tratativas. A análise foi embasada na metodologia FEL 3 (Front End Loading), uma metodologia de gerenciamento de projetos, especialmente na indústria e engenharia e construção, que visa assegurar o sucesso de projetos de capital, considerada aplicável e adequada pela Fiocruz.’

157. *Ainda sobre isso, o relatório elenca que tal documento seria utilizado para verificar ações corretivas e preventivas a serem incorporadas em novo procedimento licitatório.*

158. *A partir de então, o texto trata sobre o relatório elaborado por uma empresa contratada pelo consórcio construtor, a ARC Engenharia, que fez análise de todos os documentos técnicos do projeto e apresentou propostas para os problemas identificados de diversas disciplinas. Sobre isso mencionou que os riscos de projeto são precificados pelos fornecedores e pelos licitantes.*

159. *No tocante aos documentos do consórcio construtor sobre planejamento, o relatório inicia tratando do cronograma das atividades iniciais e do plano de ataque dos primeiros 14 meses. Sobre esses documentos, destaca estudos específicos sobre superestrutura de concreto, estrutura metálica e infraestrutura civil, além da possibilidade de uma mobilização em duas etapas, diante do volume de atividades previstas para o início da obra.*

160. *O relatório também inclui informações sobre o estudo de volumetria (topografia), necessário para aferir a quantidade de aterro requerida para atingir o nível de piso definido em projeto.*

161. *Ainda no campo do planejamento, são produtos passíveis de disponibilização cronogramas detalhados e separados por atividade, fornecedor e prédio, elaborados em Primavera P6 (software utilizado para planejar, executar, controlar e analisar projetos), além de planilhas de produtividade, histograma de mão de obra (com pico de 3.000 trabalhadores) e demais elementos de apoio logístico à execução da obra.*

162. *Foi apontado que os cronogramas incluem não apenas atividades de obra, mas também as relacionadas a equipamentos sob responsabilidade da Fiocruz e do próprio consórcio construtor (Biometa), o que, segundo o consórcio construtor, inviabilizaria o cumprimento de prazo de 48 meses definido no edital.*

163. *O relatório ressalta a necessidade de análise da Fiocruz quanto à contratação dos equipamentos restantes e dos serviços de instalação, tendo em vista os impactos no cronograma geral do empreendimento.*



164. *Outro documento mencionado refere-se ao layout do canteiro de obras, com definição da infraestrutura de apoio necessária, considerando interferências e as demandas logísticas identificadas nos cronogramas e histogramas.*
165. *Nesse sentido, o relatório afirma que os documentos permitirão que a Fiocruz, junto ao novo Estruturador, refine o cronograma do empreendimento para futura licitação, avalie a inclusão de documentação complementar propositiva e planeje internamente suas atividades de suporte, como testes de equipamentos e comissionamentos.*
166. *O relatório ressalta que, embora o planejamento apresentado tenha caráter indicativo, a sua disponibilização contribui para maior compreensão dos riscos e complexidades da execução do empreendimento, podendo reduzir incertezas e custos na formulação das propostas pelos futuros licitantes.*
167. *No tocante aos produtos de suprimentos e custos/orçamento, o relatório apresenta os entregáveis decorrentes das consultas ao mercado para contratação de fornecedores e definição do orçamento do empreendimento, incluindo toda a documentação enviada e recebida durante o processo. O relatório destaca que foram recebidas 210 propostas referentes a 52 processos de aquisição, com documentos como cartas-convite, e-mails, cotações, mapas de concorrência, diligências de qualificação, e comprovações da capacidade técnica, financeira e jurídica dos fornecedores.*
168. *Também foi apresentada documentação gerada para consulta ao mercado para fins de atualização orçamentária, com 90 propostas datadas entre dezembro/2024 e junho/2025, cobrindo 97% do custo total do projeto e consolidando os mapas de cotação da Estrutura Analítica de Projeto (EAP) orçamentária. O relatório indica itens ainda não equalizados tecnicamente, cuja padronização será necessária pela Fiocruz para a finalização da atualização orçamentária.*
169. *Outro conjunto de entregáveis inclui o relatório de composição do orçamento, com base em fevereiro de 2025, detalhando a lógica de formação dos custos e a EAP atualizada, conforme documentos técnicos de engenharia.*
170. *No relatório consta que durante as apresentações desses produtos o construtor apontou dificuldade inicial dos fornecedores em precificar determinados itens, sendo necessário contratar serviços específicos para padronização e equalização mínima que permitisse a formação de preços e detalhamento do orçamento.*
171. *O relatório destaca que o atraso na execução do projeto, somado à inflação de insumos, gerou variações no CAPEX, e que os estudos realizados entre dezembro de 2024 e junho de 2025 representam esforço significativo para maior precisão orçamentária.*
172. *Segundo o documento, tais entregáveis são essenciais, uma vez que o orçamento da Fiocruz que subsidiou a licitação original não foi avaliado pelo TCU, permanecendo em aberto sua adequação para o novo processo licitatório. Em razão disso, o relatório afirma que a comissão definiu diretrizes para a revisão do CAPEX, utilizando as cotações obtidas pelo FII e Consórcio Construtor como base para atualização. Nesse sentido, a Fiocruz contratou a Integra Consultoria para essa revisão, com os trabalhos em andamento, seguindo metodologia e cronograma acordados.*
173. *O relatório aponta que a disponibilização dessa documentação trará ganhos de tempo e precisão para os futuros licitantes, considerando a especificidade da obra e o fato de que grande parte dos custos não se baseia em tabelas públicas como SINAPI ou SICRO.*
174. *Também se destaca que o processo de cotação contribuiu para a equalização técnica dos escopos, identificando diferenças superiores a 100% entre cotações e lacunas de detalhamento que influenciaram o aumento de preços pelos fornecedores.*



175. O relatório aponta que esses aspectos são relevantes para a precisão orçamentária da Fiocruz e para a formulação das propostas na nova licitação, considerando o impacto direto do CAPEX — estimado em R\$ 5,5 bilhões — na modelagem econômico-financeira do contrato.

176. Além disso, alerta que a não utilização desses entregáveis comprometeria a revisão do CAPEX em curso, exigindo nova contratação com prazo estimado de 12 meses, o que atrasaria o processo em ao menos 15 meses.

177. Por fim, é apontado que a escala da obra impacta diretamente o mercado nacional de insumos, como no caso do aço, exigindo estratégias específicas de fornecimento já iniciadas pelo Consórcio Biometa, com visitas técnicas ao campus para facilitar o entendimento dos bens e serviços a serem fornecidos.

3.3. Análise sobre o Relatório de Materialidade

178. Ao analisar as premissas adotadas para confecção do relatório, entende-se que se trata de uma avaliação consistente e adequada ao caso em tela, considerando o objetivo de depurar os gastos informados pelo consórcio contratado na metodologia estabelecida do acerto de contas.

179. Por esse motivo, não se apõem ressalvas ao método de apuração dos gastos incorridos pelo consórcio contratado que subsidiou o acerto de contas sob a ótica de materialidade. Além disso, as informações apresentadas fornecem insumos que podem ser ponderados na análise de utilidade dos documentos disponibilizados.

3.4. Análise da utilidade dos produtos jurídicos e de interesse dos entes multilaterais e financiadores

180. Este tópico considera as avaliações sobre as premissas de utilidade constantes no relatório e, em seguida, traz a avaliação específica sobre os documentos que foram disponibilizados a esta unidade técnica.

3.4.1. Análise sobre as premissas constantes no relatório de utilidade

181. No tocante às informações sobre a possibilidade de participação das entidades multilaterais na nova contratação e no aproveitamento de trabalhos realizados no âmbito da atual due diligence, concorda-se com a importância da participação de entidades multilaterais no projeto, com o intuito de oferecer maior segurança à nova contratação. Nesse contexto, entende-se ser relevante que a Fiocruz disponibilize as informações e documentos já produzidos que possam efetivamente subsidiar o trabalho dessas entidades, o que justificaria a indenização ao consórcio construtor pelos gastos incorridos na elaboração desses materiais.

182. No entanto, é importante considerar que a Fiocruz adotará uma nova modalidade jurídica para a implementação do CIBS, a saber, uma Parceria Público-Privada (PPP). Essa mudança de base jurídica certamente exigirá avaliações adicionais por parte das entidades multilaterais, especialmente no que diz respeito ao complexo ordenamento jurídico aplicável à nova modalidade contratual.

183. Diante disso, não se pode presumir que todo e qualquer documento produzido durante a tentativa de implementação dessa obra no modelo BTS seria útil para a estruturação da PPP. É necessário avaliar se o documento trata de aspectos aproveitáveis em outro modelo de contratação ou se apresenta informações da obra e do projeto em si. Além disso, é pertinente que se avalie o nível de profundidade do documento.

184. Nesse sentido, utiliza-se manifestação do corpo técnico do IFC, um dos potenciais apoiadores do projeto para respaldar esse entendimento. O técnico da instituição exemplifica que “dependendo do material, poderia haver impacto [comercial e] em cronograma também. Por

exemplo, se houver uma análise robusta de consistência do projeto executivo do Cibs podemos ter uma economia de 3 a 4 meses na frente de trabalho de engenharia”.

185. *Assim, as análises individuais serão norteadas pelas premissas acima, não só para avaliar a possibilidade de utilização pelas entidades multilaterais, mas também pela própria Fiocruz, visando identificar a possibilidade de os documentos conterem informações que permitam o aprimoramento nas definições de uma nova contratação.*

186. *Neste tópico de avaliação, que visa avaliar as premissas de utilidade apresentadas pela Fiocruz, é importante apenas deixar registrada a inadequação da premissa sobre o aproveitamento dos documentos relacionados especificamente ao contrato de EPC, que é o instrumento firmado entre o consórcio contratado com o consórcio construtor.*

187. *Quanto a esse ponto, entende-se que os aspectos específicos relacionados a esse documento não são passíveis de utilidade para a Fiocruz ou para outros licitantes, uma vez que tratam de assuntos relacionados à liberdade do particular para negociar e gerenciar a sua estratégia de realização do empreendimento, conforme suas necessidades e preferências.*

188. *Nesse contexto, os aspectos específicos negociados no contrato EPC derivam do conjunto de regras contratuais e editalícias que estavam sob sua responsabilidade naquele momento, sendo que uma nova estruturação trará novos aspectos a serem considerados, não havendo utilidade para administração e para outros particulares verificarem a forma com que o atual contratado buscou estruturar seus instrumentos para atender aos requisitos a que ele estava sujeito. Inclusive quanto a esse ponto não há nenhum impacto relacionados à isonomia em um novo procedimento licitatório.*

189. *Dessa forma, a análise individual do teor dos documentos considera esse racional, sendo que outras premissas de utilização apresentadas pela Fiocruz ao longo do relatório constam sopesadas, quando pertinente, na análise individual de cada produto.*

3.4.2. *Análise do conteúdo dos documentos apresentados*

190. *Para organizar essa análise, primeiramente se faz necessário associar os contratos firmados à relação de produtos passíveis de serem disponibilizados à Fiocruz, que consta registrada nesta instrução em seu ANEXO A – Produtos entregáveis pelo consórcio contratado (jurídicos e relacionados aos financiadores). Por esse motivo, os subtópicos a seguir buscam segregar: (i) os contratos não relacionados a produtos; (ii) os contratos cujo objeto envolveu o desenvolvimento de produtos ou que tiveram produtos vinculados à atuação do contratado; e (iii) os contratos que contribuíram para produção colaborativa de informações.*

191. *Sobre essa ótica, os produtos disponibilizados pelo consórcio contratado que não tenham valores específicos associados não serão analisados nesta instrução.*

192. *O acesso aos documentos foi disponibilizado pelo consórcio contratado em plataforma segura de compartilhamento de documentos, cujo acesso se deu apenas na forma visualização instantânea. Por se tratar de documentos confidenciais, a análise não apresenta informações específicas tratadas nestes documentos e só emite um juízo sobre a possibilidade ou não de sua utilização.*

Contratos não relacionados a produtos

193. *Verifica-se na planilha de custos elaborada pelo consórcio contratado (Tabela 1) que alguns dos custos incorridos por ele não resultaram em produtos a serem disponibilizados à Fiocruz. É o caso dos custos incorridos com as seguintes empresas: Dannemann, Intralinks, Pellacchia International, além dos custos com passagens aéreas.*

194. *No relatório de materialidade, verifica-se que os objetos dos contratos pactuados com essas 3 empresas abarcaram, respectivamente, serviços de tradutores, fornecimento de plataforma*



online para armazenamento e compartilhamento de documentos confidenciais e de apoio à captação de recursos para o projeto.

195. *Tais gastos, assim como as passagens aéreas, efetivamente não propiciarão aproveitamento por parte da Fiocruz em um novo procedimento licitatório. Desse modo, entende-se, na ótica da utilidade de produtos, que todo o valor incorrido para esses serviços seja suprimido da conta de itens indenizáveis ao consórcio contratado.*

196. *Assim, o valor de R\$ 2.492.430,00 não deveria compor o valor a ser indenizado ao consórcio vencedor, no racional desta unidade técnica.*

Contratos cujo objeto envolveu o desenvolvimento de produtos ou que tiveram produtos específicos associados à atuação do contratado

197. *Na análise dos contratos que incluíram, em seu escopo, a elaboração de peças técnicas, observa-se, com base no relatório de materialidade, que alguns estavam vinculados à elaboração de itens como relatórios, laudos, entre outros. Adicionalmente, a lista de produtos permitiu identificar materiais desenvolvidos diretamente por algumas empresas, mesmo que não fosse esse o objetivo principal do contrato. Assim, de suas atividades resultaram documentos que, em tese, poderiam ser aproveitados pela Fiocruz. É essa possibilidade que será avaliada nesta subseção.*

198. *Para tanto, a análise contemplará individualmente os contratos com as empresas enquadradas nessas características.*

Fundo Imobiliário (Apex)

199. *O relatório de materialidade indica que o objeto do contrato foi relacionado à estruturação e manutenção de operações no mercado de capitais, havendo remuneração mensurada com base na taxa de administração do fundo imobiliário constituído para operacionalizar a captação de recursos do projeto.*

200. *Assim, não há produtos vinculados ao objeto contratual. Contudo, o consórcio contratado apresenta o produto 7, constante no ANEXO A, como produzido pela referida empresa e passível de ser aproveitado pela Fiocruz em novo procedimento licitatório.*

201. *A descrição apresentada pelo consórcio sobre o produto indica que os documentos contêm a estrutura jurídica do Fundo Imobiliário (FII), necessária para a implantação da estrutura tributária desenvolvida para o projeto.*

202. *Avaliando o conteúdo dos itens apresentados, verifica-se não se tratar de itens que teriam utilidade para a administração em um novo procedimento, uma vez que neles constam as condições específicas de estruturação do Fundo Imobiliário desenvolvidas pelo particular a partir do contexto da atual contratação.*

203. *A possibilidade de se aproveitar comentários sobre minutas de um regulamento de um FII, que já é um documento público, tende a não agregar valor a uma nova modelagem, que deverá considerar diversas formas de estruturação financeira. Além disso, é pertinente relembrar que todos os estudos se darão com base nos parâmetros de uma nova modalidade de contratação, a Parceria Público Privada (PPP), que deverá englobar também a prestação de serviços e considerar regramentos específico previstos em legislação.*

204. *Assim, conclui-se não ser pertinente indenizar o consórcio construtor por um produto que provavelmente não terá serventia para uma nova contratação. Deste modo, o valor de R\$ 765.193 não deveria compor o acerto de contas, sob a ótica de utilidade dos produtos.*

Alvarez e Marsal (A&M)

205. O relatório de materialidade indica que a empresa foi contratada para elaboração dos processos de governança para implementação do NCPFI. Nesse sentido, o consórcio contratado apresentou o produto 9, constante no ANEXO A, como produzido exclusivamente pela empresa e passível de ser aproveitado em novo procedimento licitatório.

206. Ao avaliar individualmente os subprodutos componentes, verifica-se que a maior parte deles não tem utilidade para a Fiocruz, dentre os quais destacam-se: um produto refere-se ao portfólio e a uma proposta da A&M para a execução futura de serviços (duas vezes – em português e inglês); aspectos bastante superficiais em forma de apresentação de como poderia se dar a governança do empreendimento em relação aos papéis dos agentes envolvidos; e o relatório da Arup (que será avaliado em tópico específico) com comentários e marcações da A&M (comentários não disponíveis para visualização no link disponibilizado).

207. O único aspecto constante nessa documentação que poderia fornecer insumos úteis à Fiocruz seria a avaliação feita pela A&M sobre os fornecedores dos insumos de maior relevância da obra, o que poderia ensejar atualização da Lista de Vendedores fornecida pela Fiocruz na contratação, como foi apresentado pela Fiocruz no seu relatório de utilidade.

208. Contudo, como foi mencionado pelos gestores da Fiocruz nas reuniões da CSC, tal lista de vendedores representava apenas referenciais de fornecedores que atenderiam aos requisitos de obra especificados por eles, não havendo cunho vinculativo para a futura contratação. Sendo assim, a atualização da lista não necessariamente significaria um aprimoramento da nova licitação, dado o caráter discricionário atribuído ao contratado na escolha dos fornecedores.

209. Dessa forma, entende-se que os gastos incorridos de R\$ 500.000,00 não correspondem a informações úteis passíveis de serem consideradas pela Fiocruz em um novo procedimento licitatório.

ARUP

210. O relatório de materialidade aponta que essa contratação se deu a pedido do DFI, como etapa da due dilligence do projeto, visando a preparação na condição de engenheiro independente de um memorando de red flag (relatório de risco) e uma minuta de relatório de auditoria do Projeto.

211. Consta ainda que foram pagos R\$ 309.641,72 relativos à mobilização da empresa e permanecem em aberto valores de US\$ 144.000,00 e US\$ 19.157,05, relativos, respectivamente, a 60% do valor contratual previsto após o encaminhamento da minuta de relatório e ao ressarcimento de custos incorridos pela ARUP na execução do contrato.

212. O consórcio contratado apresenta o produto 22, constante no ANEXO A, como produzido exclusivamente pela empresa e passível de ser aproveitado em novo procedimento licitatório, cujos subprodutos correspondem aos dois relatórios previstos no escopo contratual e, adicionalmente, consta uma planilha com os questionamentos feitos pela empresa durante o seu trabalho.

213. A avaliação dos produtos permite verificar que a empresa produziu informações analíticas sobre as diversas dimensões que envolvem a execução do objeto, o contrato BTS, o contrato EPC, o orçamento da obra, os diversos riscos envolvidos e como eles estão sendo tratados nos instrumentos pactuados.

214. Embora uma parte significativa do documento possa se referir aos aspectos relacionados à estruturação do particular para a execução da obra, a exemplo da avaliação do teor do próprio contrato EPC e do seu orçamento, nesse tipo de análise também é possível extrair o impacto das condições estabelecidas na licitação na estruturação do particular, fator que pode permitir o aprimoramento das condições de um novo certame.

215. Dessa forma, entende-se que o produto é passível de ser aproveitado pela Fiocruz em um novo procedimento licitatório. Além disso, esse entendimento encontra respaldo em manifestações dos



agentes dos bancos multilaterais que contribuíram com a comissão da SSC, os quais reputaram ser bastante importante a aquisição desses documentos, uma vez se tratar de etapa de validação por parte de potenciais financiadores da operação.

216. *Assim, a aquisição desse produto pode ensejar eventual redução de prazo no novo certame ou até redução dos custos da nova estruturação, que, como foi afirmado pela Fiocruz, se dará com apoio desses agentes. Portanto, é válido que o valor de R\$ 1.207.005,50 conste como indenizável ao consórcio contratado no acerto de contas.*

Cascione Advogados

217. *O relatório de materialidade indica que essa contratação se deu pelo consórcio quando havia a possibilidade de emissão de Certificado de Recebíveis Imobiliário (CRI) para a captação de recursos para o empreendimento.*

218. *O consórcio indicou os produtos 27, 33, 34, 35, 36, constante no ANEXO A, como produzidos pela empresa e passíveis de serem aproveitados em novo procedimento licitatório.*

219. *É pertinente que se considere a importância de alguns desses produtos, por tratarem de aspectos relacionados à emissão de créditos imobiliários, uma vez que essa modalidade de captação de recursos pode ser considerada nas definições de um novo procedimento licitatório. Insumos técnicos como a visão da CVM sobre as possibilidades alvitadas de financiamento e estudos sobre as diversas possibilidades de composição de garantias financeiras do projeto, especialmente, se mostram passíveis de fornecer aprimoramento ao objeto.*

220. *Por esse motivo, e não sendo possível mensurar o valor individual de tais produtos, admite-se, por conservadorismo, que todo o valor pago ao escritório, de R\$ 260.000,00, pode ser incluído no acerto de contas.*

Engebanc

221. *O relatório de materialidade aponta que o custo incorrido com esse fornecedor foi realizado para o laudo de avaliação do terreno para fins do pagamento do imposto de transmissão e registro do Direito Real de Superfície.*

222. *O consórcio traz o laudo como o produto 16, constante no ANEXO A.*

223. *Considerando que em projetos de PPP com a realização de edificações pode haver a cessão do direito real de superfície, entende-se que os R\$ 7.000,00 incorridos para esse serviço podem ser incluídos no acerto de contas, por resultar em produto útil para a Fiocruz.*

ERM

224. *O relatório de materialidade indica que a despesa com esse fornecedor foi recomendada pelos DFIs para a elaboração de um estudo de atendimento às diretrizes socioambientais da instalação da fábrica, além de uma estrutura de um sistema de gestão desses aspectos, que são de interesse dos bancos multilaterais.*

225. *O valor que foi pago pelo consórcio contratado até o momento de elaboração do relatório de materialidade equivalia a 20% do valor total, pago após uma reunião inicial e a entrega do cronograma em via digital.*

226. *O consórcio apresentou o produto 25, constante no ANEXO A, como passível de ser aproveitado pela Fiocruz em novo procedimento licitatório.*

227. *Ao analisar os documentos disponibilizados, verifica-se que apenas as minutas dos relatórios contratados contêm informações passíveis de aproveitamento pela Fiocruz, sendo os demais relacionados ao portfólio da empresa, proposta (e revisões dela) e cronograma para realização dos trabalhos contratados.*



228. *Nessas minutas, verifica-se que duas delas não chegaram a adentrar na análise dos aspectos relacionados ao CISB, uma vez que o trabalho foi interrompido. Por sua vez, na minuta do Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social Consolidado (ALAS), consta análise parcial do projeto.*

229. *Considerando que esse relatório contém informações específicas do projeto do CISB, não relacionadas ao consórcio contratado, entende-se ser útil o seu aproveitamento, especialmente havendo a intenção de contratação dos trabalhos remanescentes para a conclusão dos estudos socioambientais, que devem ser requisitados, uma vez que se espera apoio de entidades multilaterais na estruturação do novo procedimento licitatório.*

230. *Assim, se mostra pertinente que o valor de R\$ 62.475,00 conste como indenizável ao consórcio contratado no acerto de contas.*

Orion Invest

231. *O relatório de materialidade indica que esse custo foi incorrido para que a empresa elaborasse um parecer sobre o tratamento contábil do aluguel e da reversão do Capex. O consórcio contratado apresenta o produto 18, constante no ANEXO A, como passível de aproveitamento pela Fiocruz em novo certame.*

232. *A análise do documento indica ser possível o aproveitamento dos estudos realizados na verificação do impacto tributário na nova modelagem financeira a ser estabelecida, pois o estudo traz os aspectos contábeis e tributários aplicáveis a diversas formas de contratação. Por esse motivo, entende-se pertinente que o valor de R\$ 20.000,00 conte como indenizável ao consórcio contratado no acerto de contas.*

RINA

233. *O relatório de materialidade indica que os gastos incorridos com a empresa se deram para que ela atuasse como consultora socioambiental independente, para adequar o projeto com as políticas do Banco Mundial. A fase 1 do projeto previa a elaboração de um relatório independente de apoio à due diligence ambiental e social, tendo sido pagos 70% dessa etapa.*

234. *O consórcio contratado apresentou o produto 24, constante no ANEXO A, como passível de ser aproveitado pela Fiocruz em um novo certame.*

235. *O produto é uma minuta do relatório previsto no objeto do contrato, e contém um rico levantamento de normativos sobre vários aspectos socioambientais aplicáveis ao projeto (meio ambiente, condições de trabalho, eficiência energética, prevenção à poluição, proteção do patrimônio cultural, conservação da biodiversidade, saúde e segurança comunitária, etc), além de análises sobre as condições do projeto, estruturas constituídas para tratar sobre esses aspectos e os riscos socioambientais envolvidos, contendo recomendações e sugestões de melhoria.*

236. *Assim, considera-se haver grande possibilidade de aproveitamento do relatório para a estruturação de um novo procedimento licitatório. Considerando a possibilidade de a Fiocruz contar com o apoio do banco mundial ou outra de entidade multilateral na estruturação da nova modelagem, entende-se que a finalização desses estudos será útil para o avanço da nova licitação.*

237. *Esses aspectos justificam a inclusão do valor dispendido, de R\$ 135.029,00 como indenizável ao consórcio contratado no acerto de contas sob a ótica da utilidade dos produtos.*

Contratos que contribuíram para produção colaborativa de informações

238. *Considerando que há diversos documentos que foram produzidos ao longo do trabalho de vários prestadores, considera-se realizar a análise dos produtos após a apresentação dos prestadores*



envolvidos na sua produção, e ao final, fazer uma análise da pertinência ou não dos gastos incorridos com esses prestadores.

A&O Shearman

239. *O relatório de materialidade indica que a empresa atuou como assessor jurídico dos bancos multilaterais. O consórcio contratado relacionou os seguintes produtos, constantes no ANEXO A, como elaborado pela empresa em conjunto com outros prestadores: 1, 2, 3, 5, 8, 13, 23, 30, 31 e 32.*

Machado Meyer

240. *O relatório de materialidade indica que a empresa atuou como assessor jurídico da GRT na estruturação de aspectos fiscais, regulatórios e societários para implementação do projeto e na tentativa de revisão e negociação do contrato de BTS junto à Fiocruz, com vistas a dar maior segurança jurídica ao consórcio contratado.*

241. *As faturas apresentadas demonstram que os serviços ocorreram de abril a junho de 2022 e de fevereiro a março de 2023, além de uma nota relativa à apresentação da empresa para a comissão de SSC.*

242. *O consórcio contratado relacionou os seguintes produtos, constantes no ANEXO A, como elaborados pela empresa em conjunto com outros prestadores: 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20 e 23.*

243. *Considerando que o produto 7 já foi analisado no subtópico a respeito da empresa Apex, este não integrará a análise desses produtos que será feita ao final deste tópico.*

Pinheiro Guimarães

244. *O relatório de materialidade indica que a empresa atuou tanto como assessor jurídico do banco BNP Paribas quanto como assessor jurídico dos entes multilaterais.*

245. *O relatório indica que os trabalhos realizados foram de agosto de 2024 até maio de 2025 para o BNP e de março a maio de 2025 para os entes multilaterais.*

246. *O consórcio contratado relacionou os seguintes produtos, constantes no ANEXO A, como elaborados pela empresa em conjunto com outros prestadores: 1, 2, 3, 5, 8, 12, 13, 23, 30, 31 e 32.*

White & Case

247. *O relatório de materialidade indica que a empresa atuou na condição de assessora jurídica no âmbito da emissão dos Fiocruz DFI Guaranteed Bonds, incluindo análise e elaboração do offering memorandum, estruturação da transação, revisão de contratos e participação em reuniões com DFIs, BNP, GRT e demais partes envolvidas do consórcio contratado e dos órgãos multilaterais.*

248. *O relatório indica que foi apresentada fatura considerando trabalhos entre novembro de 2024 e maio de 2025.*

249. *O consórcio contratado relacionou os seguintes produtos, constantes no ANEXO A, como elaborado pela empresa em conjunto com outros prestadores de serviços: 1, 2, 3, 5, 8, 13, 23, 30, 31 e 32.*

IFC

250. *O relatório de materialidade indica que o contratado atuaria como um dos garantidores da operação e que o escopo de sua atuação abrange desde a análise inicial da operação e das partes envolvidas até a estruturação financeira e definição das condições do investimento, que estariam sujeitas à aprovação do IFC.*

251. O valor que chegou a ser pago pelo consórcio refere-se à primeira parcela do contrato, que seria devido após a assinatura do Mandate Letter. A outra parcela seria devida ao IFC após aprovação do seu projeto pelo seu conselho.

252. O consórcio contratado apresenta o produto 30 (Term Sheet), constantes no ANEXO A, como o passível de ser aproveitado pela administração.

CAF

253. O relatório de materialidade aponta que a entidade foi contratada para atuar nas diligências realizadas junto aos outros órgãos multilaterais (IFC e DFC) e do BNP, com o objetivo de oferecer uma garantia parcial de até USD 240.000.000,00.

254. O relatório indica participação da entidade na elaboração dos relatórios da ARUP e da RINA.

255. O consórcio contratado apresenta o produto 30 (Term Sheet), constante no ANEXO A, como o passível de ser aproveitado pela administração.

Avaliação da utilidade dos produtos elaborados pelas assessorias jurídicas e pelos bancos multilaterais e financiadores

256. Para fins didáticos, apresenta-se a tabela a seguir, que indica a autoria, isolada ou conjunta, dos documentos indicados pelo consórcio contratado e as correspondentes considerações sobre a possível utilidade desses produtos.

Tabela 2 – Avaliação dos documentos relacionados ao trabalho dos assessores jurídicos e dos bancos multilaterais e financiadores

Nº	Descrição	A&O	MM	PG	W&C	IFC e CAF	Avaliação dos documentos
1	Summary of BTS Agreement; e Sumário do contrato de BTS	✓	✓	✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: Trata-se de reportes dos aspectos contratuais. Não há elemento que possa agregar no próximo procedimento licitatório. Doc 2 – Machado Meyer: Trata-se de reportes de aspectos contratuais da proposta de aplicação de recursos orçamentários. Não útil.
2	Overview BTS e Garantia	✓	✓	✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: Reportes simplificados sobre aspectos do contrato e da legislação que o rege. Não útil.
3	Proposed Amendments to BTS (revPG post-call April 07 2024)	✓	✓	✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: aponta aspectos que precisariam estar mais detalhados para dar bancabilidade. Útil. Porém aborda aspectos relacionados aos relatórios da ARUP e o que difere trata de aspectos específicos de BTS.
5	Transaction Structure and Key Aspects	✓	✓	✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: Reportes de características do contrato BTS e EPC, além de informações sobre a Fiocruz/Fiotec, de conhecimento da

Nº	Descrição	A&O	MM	PG	W&C	IFC e CAF	Avaliação dos documentos
							<i>Fiocruz. Não útil.</i>
8	<i>Fiocruz and Fiotec Framework and Governance</i>	✓	✓	✓	✓		<i>Doc 1 – Pinheiro Guimarães: Informações de governança da Fiotec e Fiocruz. Não útil.</i>
9	<i>Legalidade FII no contrato administrativo</i>		✓				<i>Doc 1 – Machado Meyer: Informações que subsidiaram a assinatura do contrato pelo FII. Informações de conhecimento da Fiocruz. Não útil.</i>
10	<i>Minuta de alteração no contrato de garantia</i>		✓				<i>Docs – Machado Meyer: Acrescenta sugestões na operacionalização da conta garantia. Essa informação por si só complementa os apontamentos sobre a falta de detalhamento nas definições das garantias e eventual recomposição, que já era de conhecimento da Fiocruz. Pouco útil.</i>
11	<i>EPC Agreement</i>		✓				<i>Docs – contrato EPC. Não acrescenta elemento que possa ser útil no novo procedimento licitatório.</i>
12	<i>Summary and Bankability Analysis of EPC Agreement</i>		✓	✓			<i>Doc 1 – apontamentos para melhora do contrato EPC. Não acrescenta elemento que possa ser útil no novo procedimento licitatório.</i>
13	<i>Proposed Amendments to EPC (revPG with ARUP's initial findings)</i>	✓	✓	✓	✓		<i>Doc 1 – apontamentos para melhora do contrato EPC. Não acrescenta elemento que possa ser útil no novo procedimento licitatório.</i>
14	<i>Sumário EPC</i>		✓				<i>Docs – apresentação sobre características do contrato EPC. Não acrescenta elemento que possa ser útil no novo procedimento licitatório.</i>
15	<i>Discussões sobre alteração no EPC</i>		✓				<i>Doc 1 – apontamentos para melhora do contrato EPC. Não acrescenta elemento que possa ser útil no novo procedimento licitatório.</i>
17	<i>Análise Tributária FII</i>		✓				<i>Doc 1 – Apresenta informações a respeito das estruturas de FII e Direito Real de Superfície, que podem ter utilidade.</i>
20	<i>Aspectos fiscais</i>		✓				<i>Doc 1 – Apresenta informações a</i>

Nº	Descrição	A&O	MM	PG	W&C	IFC e CAF	Avaliação dos documentos
	- Investidor						respeito das estruturas de FII sob a ótica do investidor, nada que possa contribuir com novo procedimento licitatório. Não útil.
23	Preliminary Legal DD Report	✓	✓	✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães – resumo da due dilligence. Apresenta detalhadamente todas as características da operação, participantes, entidades relacionadas, mas como documento em si não traz informações desconhecidas à Fiocruz que possa colaborar com novo procedimento licitatório. Não útil.
30	Term Sheet e Minuta da Garantia	✓		✓	✓	✓	Doc 1 – BNP: Proposta para Estruturação e Distirbuição de Oferta Pública de Debêntures. Não contém informação útil a um novo procedimento licitatório. Doc 2 – Term Sheet BNP Paribas (preliminar). Apresenta condições para emissão das debêntures. Não apresenta elementos úteis para novo procedimento licitatório. Doc 3 – Minuta de Term Sheet DFIs. Apresenta condições para fornecimento das garantias da estrutura proposta naquele momento. Não apresenta elementos úteis para novo procedimento licitatório. Doc 4 - Último Issues List das negociacoes do Term Sheet da Garantia. Apresenta sugestões para exposição e uso das garantias propostas. Não apresenta elementos úteis para novo procedimento licitatório.
31	Fund Flows	✓		✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: Esquema simplificado que demonstra o fluxo do dinheiro no projeto. Não traz elemento relevante para novo procedimento licitatório, dada a especificidade de aplicação no projeto do BTS. Não útil.
32	Structure and Reimbursement Approaches	✓		✓	✓		Doc 1 – Pinheiro Guimarães: aponta a diferença entre a operacionalização de instrumentos financeiros e garantias. Não traz elemento relevante para novo

Nº	Descrição	A&O	MM	PG	W&C	IFC e CAF	Avaliação dos documentos
							<i>procedimento licitatório por se tratar de informação específica associada à estratégia do particular. Não útil.</i>

Fonte: Elaboração própria, contendo avaliação sobre a documentação apresentada pelo consórcio contratado.

257. *Como pode ser visto, grande parte dos documentos produzidos não apresenta conteúdo passível de aprimorar a estruturação de um novo procedimento licitatório para o CISB, o que permite concluir que o citado conjunto de documentos não é vantajoso de ser adquirido, uma vez que ele está associado a relevantes custos.*

258. *De acordo com a Tabela 1, os gastos associados com esses prestadores de serviços totalizam a monta de cerca de R\$ 7,7 milhões, sem que haja produtos com informações suficientemente úteis para um novo procedimento licitatório.*

259. *Registre-se que não está a se afirmar com isso que os trabalhos realizados não se revestiram de importância para a tentativa de implementação do projeto. Pelo contrário, reconhece-se nesta avaliação o esforço dos envolvidos para o êxito no projeto.*

260. *Ressalta-se que os bancos multilaterais incentivaram à aquisição de documentos produzidos no âmbito do processo de due diligence, visando uma nova estruturação mais célere e com a possibilidade de ser menos dispendiosa que o habitual.*

261. *No entanto, considerando a nova modalidade da contratação prevista, bem como a potencial contratação de novos executores e, eventualmente, de novos financiadores, entende-se que, necessariamente, outras diligências se farão imprescindíveis.*

262. *Assim, uma vez que a posse desses produtos pela Fiocruz não elide a necessidade de novas diligências quando da nova contratação, entende-se não ser cabível que tais gastos componham o montante passível de ressarcimento no encontro de contas do distrato.*

3.5. *Análise da utilidade dos produtos de engenharia*

263. *Este tópico considera as avaliações sobre as premissas de utilidade constantes no relatório e, em seguida, traz a avaliação específica sobre os documentos que foram disponibilizados a esta unidade técnica.*

3.5.1. *Análise sobre as premissas de utilidade constantes no relatório*

264. *De início, cumpre destacar que os vários aspectos de complexidade do projeto apontados no relatório de utilidade (§ 146) foram, de fato, mencionados pelo consórcio construtor durante as reuniões da CSC de apresentação dos produtos. Contudo, é importante ressaltar que esta unidade não está de acordo com a afirmativa, registrada no relatório, de que o consórcio ratificou a consistência do projeto executivo (§ 148).*

265. *Embora em determinado momento possa ter sugerido algo nesse sentido, o consórcio construtor esclareceu que, para mitigar os riscos relacionados ao projeto e ao orçamento da obra, seria necessário realizar uma revisão aprofundada e o aprimoramento dos componentes do projeto executivo do CISB.*

266. *Como exemplo dessa afirmação, apresenta-se alguns dos problemas de projeto expostos pelo consórcio construtor ao longo das reuniões realizadas:*



- *Falta de integração entre listas de materiais, projeto e modelagem. Às vezes as revisões mudavam especificações de apenas alguns desses documentos;*
- *Lista de materiais não saiu dos modelos do projeto automaticamente, tendo sido digitada, o que aumenta as chances de inconsistências;*
- *Dificuldades na orçamentação do pacote de eletromecânica: as empresas consultadas notaram vários equívocos no projeto;*
- *Análise da consistência de alguns prédios apontaram a ocorrência de definições fora das normas atuais de engenharia;*
- *Defasagem no tempo de algumas definições: iluminação fluorescente, por exemplo;*
- *Necessidades de ajustes, revisões e atualizações para se ter um projeto a nível executivo;*
- *Ausência de disponibilização de modelo BIM adequado (ou disciplinas até sem modelagem) para que se possa exigir LOD 500 (nível de desenvolvimento mais avançado) do contratado;*
- *Mercado apresentava propostas com alto nível de divergência, por falta de detalhamento, e precifica o risco;*
- *O prazo curto para se construir o empreendimento não é compatível com a falta de especificações;*
- *Sobrevolume de terraplanagem previsto;*
- *Sobrecarga estrutural de equipamentos em relação à carga considerada no projeto estrutural (chiler e caldeiras);*
- *Potências divergentes nos diagramas e folhas de dados;*
- *Ausência de folhas de dados para HVAC;*
- *Não havia correlação entre chapa e pressão dos dutos de ar-condicionado.*

267. *Em seguida, sobre o conjunto de documentos entregáveis de engenharia da obra (§ 154), é importante mencionar que a existência dos documentos por si só não serve para conferir utilidade ao produto, devendo o documento ser dotado de inteligibilidade e possibilitar rastreo e conferência dos levantamentos feitos, de modo a se demonstrar a possibilidade de sua utilização por um terceiro que não o elaborador do documento.*

268. *Sobre a premissa de utilização dessa relação de documentos (§ 155), é importante registrar dois pontos do relatório que, na visão desta unidade, são improcedentes.*

269. *Quanto à suscitada importância desses documentos para uma modelagem de projeto com alto nível de precisão em 3D, é importante registrar que o consórcio mencionou a dificuldade de se implementar tal modelagem, ao mencionar que esse trabalho teria que ser feito pelos projetistas originais ou por outros que aceitassem assumir a responsabilidade pelos projetos, fatores não mencionados pela Fiocruz em seu relatório. Assim, a utilidade dos produtos para uma modelagem 3D é questionável.*

270. *De igual modo, não procede a alegação exposta no relatório de que os resultados do trabalho realizado estão sendo integralmente aproveitados pela empresa Integra Consultoria na atualização do Capex. Isso porque a Fiocruz esclareceu ao longo das reuniões que o escopo do contrato firmado com a referida empresa não contemplaria o aproveitamento completo dos produtos entregáveis de engenharia. Inclusive, os documentos que foram, de fato, disponibilizados à Integra Consultoria foram os seguintes, conforme especificado no termo de referência da contratação:*



‘Projeto executivo e anexos do contrato (projetos, planilhas, memorial descritivo, listas de materiais); Planilha Orçamentária licitada PO-3-500-Z-00904-R6R, Data base (SET 2020) e anexos (memórias de cálculos e cotações);

Planilha Orçamentária GRT PO-3-500-Z-00904-R09, Data Base (NOV 2023) e anexos (memórias de cálculos e cotações);

Relatórios do TCU - apontamentos da AudUrbana sobre o orçamento da Fiocruz; Planilha orçamentária com aproximadamente com 8.500 itens listados.’

271. *Sobre esse tema, relembra-se que a contratação da empresa se deu ao longo do período da comissão em um contexto em que a Fiocruz manifestava urgência em efetivar nova contratação, o que demandava a necessidade de rápida atualização do Capex. Tal informação consta no termo de referência que deu origem ao contrato com a empresa Integra Consultoria:*

‘Posto isto, considerando o prazo preconizado na Portaria Secex Nº 5, de 24 de fevereiro de 2025, para apresentação do relatório final sobre a solução consensuada, na Comissão de Solução Consensual instituída, de 90 (noventa) dias a contar da publicação da referida Portaria, faz-se necessária a contratação de empresa especializada para a atualização do Orçamento da Obra de Construção do Empreendimento – CAPEX, em caráter de urgência, para atendido aos prazos definidos em Comissão do TCU.’

272. *Registra-se que esta unidade técnica não questionou a decisão da Fiocruz de estabelecer procedimentos célere para atualização do Capex, uma vez que essa definição foi tomada antes da divulgação das informações pelo consórcio construtor sobre as diversas parametrizações que eles tiveram que adotar no orçamento, em razão de indefinições nas especificações e de divergências entre componentes do projeto. Além disso, a decisão antecedeu a opção da Fiocruz pela adoção de uma PPP, com apoio da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (PPI).*

273. *Além disso, é importante ressaltar que o consórcio construtor contratou a empresa Turner & Townsend para conferir o orçamento da obra e, conforme exposto por aquele consórcio, os resultados foram no sentido de que o valor do Capex seria significativamente maior que o valor apurado pelo consórcio contratado. Esse relatório também apontou vários problemas nas definições do orçamento.*

274. *Sendo assim, para que seja válida a aquisição dos documentos de engenharia, é preciso que a Fiocruz integre nos trabalhos de atualização do Capex o tratamento das inconsistências mapeadas nos componentes do projeto. Para tanto, é preciso que o contrato atual de atualização do Capex contemple tal escopo ou, caso não seja possível a inclusão deste serviço, deve-se reavaliar a conveniência de sua continuidade.*

275. *Adiante, traz-se para análise um ponto de incoerência sobre a ótica de utilidade empregada pela Fiocruz no âmbito desse relatório e ao longo das discussões ocorridas no âmbito da CSC.*

276. *As primeiras versões do relatório de utilidade contavam com justificativas sobre a importância de se adquirir produtos de empresas contratadas pelo consórcio Biometa, como a ARC Engenharia, E&M e SPBIM.*

277. *Contudo, considerando que apenas a despesa com a ARC Engenharia estava prevista no contrato de early works, os demais custos de empresas contratadas pelo consórcio construtor foram suprimidos do cálculo do relatório de materialidade, por não haver obrigação contratual de ressarcimento pelo consórcio contratado, havendo menção de que esses produtos só deveriam ser considerados no cálculo caso fossem úteis para a Fiocruz.*

278. Por sua vez, na versão final a Fiocruz suprimiu do relatório de utilidade as avaliações sobre a importância dos produtos das empresas E&M e SPBIM.

279. O entendimento exposto pela Fiocruz nas reuniões foi que essas despesas não poderiam ser pagas por não haver como mensurar a adequação dos preços pagos pelo consórcio construtor pelos serviços. Para além dessas empresas, o consórcio contratou também serviços das empresas Nutis Consultoria, NR Topografia e Turner & Townsend, que foram excluídas do cálculo no relatório de materialidade pelos mesmos motivos.

280. Assim, embora tenha considerado que os documentos seriam úteis, a Fiocruz optou por não os adquirir, mesmo ciente de que todas essas subcontratadas realizaram análises especializadas sobre o projeto, como consta no relatório de materialidade, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 – Produtos produzidos por empresas contratadas de forma discricionária pelo consórcio construtor

<i>Empresa</i>	<i>Escopo</i>	<i>Produto</i>
<i>E&M</i>	<i>análise e especificação dos requisitos de documentação técnica necessários para garantir a qualidade e conformidade com as normas GMP e os requisitos regulatórios nas seguintes disciplinas: HVAC, Instalações Prediais, Montagem Eletromecânica e Sistemas Especiais.</i>	<i>Documentos contendo lista de requerimentos da qualidade para fornecedores</i>
<i>SPBIM</i>	<i>serviços de consultoria de BIM</i>	<i>Análise de consistência BIM corretiva</i>
<i>Nutis Consultoria</i>	<i>consultoria de automação.</i>	<i>Relatório de análise da consistência dos instrumentos de automação</i>
<i>NR Topografia</i>	<i>Serviços topográficos</i>	<i>Relatório de volumetria</i>
<i>Turner & Townsend</i>	<i>Emissão de orçamento estimativo e relatório de quantitativos</i>	<i>Relatório que fornece com clareza o Capex do projeto, com metodologia utilizada, memórias de cálculos dos levantamentos de quantitativos, cotações, estrutura de detalhamento de custos e o custo estimado final</i>

Fonte: Elaboração própria, com base no relatório de materialidade (peça 83, p. 148-172).

281. Quanto aos trabalhos prestados pelas empresas acima, registra-se que se dispendeu tempo importante ao longo das reuniões com o consórcio construtor para explicação da importância de cada um deles, os quais aparentemente poderiam dar insumos sobre a consistência do projeto executivo. Contudo, a opção da Fiocruz por não os adquirir indica que o aspecto de utilidade desses documentos, inicialmente reputada como importante pela fundação, pode ter sido superada pela nova metodologia de distrato, que seria o acerto de contas apenas sob a ótica de indenizar valores apurados e justificar que todo e qualquer produto seria útil para suportar esse valor.

282. Essa posição, no contexto apresentado de elevados riscos de projetos, se mostra incoerente, uma vez que o teor desses relatórios poderia se mostrar mais importantes do que vários outros apontados genericamente como úteis pela Fiocruz em seu relatório de utilidade.

283. Ademais, vale dizer que a justificativa apresentada para sua desconsideração também não é procedente. Afinal, a adequação dos valores dispendidos é fator que não foi considerado em nenhum dos produtos constantes do rol.

284. *Assim, embora tais produtos não tenham sido disponibilizados para análise desta unidade (possivelmente por não estarem contemplados no relatório de materialidade), com base na descrição de seu conteúdo e nas apresentações havidas durante a comissão, reputa-se pertinente considerá-los na conta de gastos incorridos pelo consórcio contratado para o acerto de contas – desde que, naturalmente, eles também sejam entregues no caso de acordo.*

3.5.2. *Análise do conteúdo dos documentos apresentados*

285. *Os produtos de engenharia constituem um rol de documentos elaborados pelo próprio consórcio construtor Biometa (ou pelas empresas que o integram), bem como por algumas empresas por ele subcontratadas, como parte dos trabalhos prévios à execução da obra. De maneira geral, visam melhor conhecer o objeto e definir estratégias para sua execução.*

286. *Conforme já mencionado, tais documentos não foram integralmente disponibilizados à comissão. Seu conteúdo foi apresentado à comissão pelo consórcio construtor durante algumas reuniões e, após solicitação desta unidade técnica, tiveram a sua visualização disponibilizada por meio de link de acesso a servidor da empresa Afonso França, integrante do consórcio – fato ocorrido nos últimos dias de atuação da comissão.*

287. *Deste modo, a presente análise não emite juízo sobre a qualidade desses documentos, a exemplo de abordar a veracidade ou a precisão das informações neles contidas, mas avalia, tão somente, a potencial usabilidade desses documentos numa nova contratação – o que se faz a partir da tipologia do seu conteúdo.*

288. *A lista de produtos de engenharia elaborada pelo consórcio construtor é reproduzida no Anexo B, que contém 48 produtos, dentre os quais se incluem aqueles produzidos pelas cinco empresas subcontratadas que foram desconsiderados na análise de materialidade feita pela Fiocruz (Tabela 3). Como foi mencionado, esses documentos desconsiderados pela Fiocruz, apesar de estarem na relação, não foram disponibilizados para visualização desta unidade técnica e, na proposta da CSC, não compõem a lista de produtos passíveis de serem transferidos à Fiocruz.*

289. *A maioria dos documentos disponibilizados para visualização desta unidade técnica são levantamentos sobre diversos grupos de serviços componentes da obra: alvenarias, estruturas de concreto, fachadas, quadros elétricos, dentre outros. Tais levantamentos fazem comparações dos quantitativos e das especificações desses serviços indicados em cada peça do projeto (desenhos, memoriais, listas de materiais, orçamento), apontando as divergências.*

290. *Em que pese a trabalhosa análise que precedeu tais levantamentos, os quais certamente teriam utilidade para o consórcio na atividade futura de construção, há de observar que a maioria deles (senão a sua totalidade) não é acompanhada por relatórios explicativos. Tratam-se, em geral, de planilhas em Excel (algumas ininteligíveis por si só) ou de apresentações em Power Point que listam os quantitativos avaliados e indicam as divergências. Outros são listagens de materiais e equipamentos, extraídos dos projetos.*

291. *Assim, com base na análise expedita aqui realizada (relembre-se: a partir da visualização dos documentos, oportunizada por alguns dias), entende-se que tais levantamentos são de difícil aproveitamento por terceiro que não o elaborou – exceção feita a alguns deles, que trazem especificações e requisitos de equipamentos, possíveis fornecedores, ou comparativos rastreáveis de quantitativos.*

292. *Situação diferente ocorre com o produto denominado Relatório de Análise de Consistência do Projeto Executivo, elaborado pela empresa subcontratada ARC Engenharia. Este sim contempla relato descritivo com indicação de metodologia, detalhamento das constatações e apontamento de eventuais medidas mitigadoras.*

293. São relatórios, elaborados para alguns prédios do complexo (dentre eles os maiores e mais relevantes), que apontam as diversas inconsistências no projeto (indefinições, incompatibilidades, riscos), agrupadas por disciplina (arquitetura, estrutura, instalações eletromecânicas etc.). Há também uma categorização das inconsistências em função dos riscos que implicam e das medidas necessárias, a qual informa, por exemplo, se a questão demanda revisão daquele item de projeto antes do início da obra ou se basta uma melhor definição do item ou ajuste em algum desenho técnico.

294. A título de exemplo das inconsistências apontadas, citam-se: pontos em que tubulações interferem em peças estruturais, definições de projeto que não atendem aspectos normativos e falta de especificações que ensejam dúvidas sobre os materiais e métodos a serem aplicados.

295. Esses relatórios constituem informação apta para consumo por terceiros e, portanto, apresentam potencial de utilidade na nova modelagem do objeto, notadamente na definição do seu custo. Também possibilitam um conhecimento mais detido do objeto pelos futuros licitantes, fato que tende a impactar no preço ofertado.

296. Assim, ainda que parem dúvidas sobre a possibilidade de utilização da grande maioria dos produtos de engenharia listados, considerando (i) que há produtos úteis e (ii) que não é possível atribuir valores para cada um dos produtos apresentados (haja vista constituírem um pacote de engenharia com valor total e único), entende-se, em uma análise conservadora, que o valor correspondente a estes produtos (da ordem de R\$ 14 milhões) é passível de compor a parcela de custos indenizáveis ao consórcio contratado.

297. Naturalmente, essa consideração tem por premissa a intenção de efetiva utilização desses produtos pela Fiocruz na nova modelagem do empreendimento, o que não deve se confundir com a sua simples divulgação aos interessados no futuro certame. Deste modo, entende-se, como já mencionado, que tais produtos devem ser utilizados como insumos, inclusive, para a revisão do Capex que se encontra em andamento.

4. DOS CUSTOS INCORRIDOS PELA FIOCRUZ EM DECORRÊNCIA DA INEXECUÇÃO DO EMPREENDIMENTO

298. No tocante à apuração dos custos incorridos pela Fiocruz a serem incluídos no acerto de contas, é importante trazer considerações sobre a forma de cálculo considerada no relatório da CSC e a posição desta unidade técnica quanto à sua adequabilidade. Foram desenvolvidos e apresentados pela Fiocruz alguns métodos de cálculo, cada qual com suas premissas e considerações.

299. No primeiro método de cálculo, a Fiocruz buscou levantar todos os gastos fixos e mensais efetivamente incorridos ao longo do período entre a assinatura do contrato até o momento das negociações, bem como projetou gastos futuros, considerando a estimativa de conclusão do julgamento do processo da SSC e o tempo necessário para a estruturação de um novo procedimento licitatório. Essa estimativa ficou na ordem de R\$ 23,3 milhões.

Tabela 4 – Primeiro método de apuração dos custos da Fiocruz



Item	Valor Total	Custos Já Incorridos	Racional	Previsão de Gastos Futuros	Premissas
1. Armazenagem de Equipamentos:	R\$ 16.933.520,06	R\$ 8.157.479,48	Gastos Incorridos à partir do 15º mês após a Assinatura do Contrato 31/08/2025 (Premissa do Cronograma do Consórcio de Disponibilização dos Equipamentos à partir do 14º mês) NFs Pagas entre Dez/23 a Abr/25: 17 meses	R\$ 8.776.040,58	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses + 14 de solicitação dos equipamentos Valor da Última NF 7409 de 06/05/2025: R\$ 487.557,81 x 18 meses
2. Contas de água:	R\$ 75.963,52	R\$ 44.066,08	NFs Pagas Período: Set/22 a Mai/25	R\$ 31.897,44	Projeção de Gastos de Jun/25 até a assinatura de um novo contrato Out/26 (Novo BTS): 16 meses R\$ 1.993,59 (Média das últimas 4 NFs Pagas (Jan a Abril/25) x 16 meses = R\$ 31.897,44
3. Contas de luz:	R\$ 145.670,53	R\$ 129.202,77	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (4 últimos meses de 2022) aos dias de hoje	R\$ 16.467,76	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses (média mensal dos 4 anos anteriores X 4 meses)
4. Equipe de limpeza e jardinagem:	R\$ 308.400,60	R\$ 281.038,51	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (4 últimos meses de 2022) aos dias de hoje	R\$ 27.362,08	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses (média mensal dos 4 anos anteriores X 4 meses)
5. Equipe de segurança e portaria:	R\$ 957.130,49	R\$ 852.627,72	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (4 últimos meses de 2022) aos dias de hoje	R\$ 104.502,76	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses (média mensal dos 4 anos anteriores X 4 meses)
6. Proteção dos blocos e cintas anticorrosão:	R\$ 729.646,01	R\$ -	N/A	R\$ 729.646,01	Valor de Referência para Licitação: Base SINAPI - Contratação Imediata devido à degradação pelo tempo
7. Reparo de cerca:	R\$ 319.007,58	R\$ 180.028,26	Valor Pago no âmbito do Contrato	R\$ 138.979,32	Saldo à Pagar Contratual - Junho/25
8. Furtos (vergalhões, etc):	R\$ 159.806,47	R\$ -	N/A	R\$ 159.806,47	Levantamento do conteúdo e valores dos furtos realizados no Campus Santa Cruz de Set/22 aos dias de hoje
9. Valores de trocas de componentes eletrônicos:	R\$ 3.673.511,24	R\$ -	N/A	R\$ 3.673.511,24	Considerando 15 anos de vida útil dos equipamentos. Gastos futuros estimados à partir do 15º mês após a Assinatura do Contrato 31/08/2025 (Premissa do Cronograma do Consórcio de Disponibilização dos Equipamentos à partir do 14º mês) + 4 meses (Validação da Plenária) + 14 meses para solicitação dos equipamentos - 35 meses
	R\$ 23.302.656,50	R\$ 9.644.442,82	-	R\$ 13.658.213,67	-

Fonte: Peça 79, p. 2.

300. Ao apresentar a metodologia para o consórcio contratado, houve questionamento tanto em relação à adoção de custos futuros no cálculo quanto em relação aos custos incorridos durante período de suspensão do contrato, que, como foi mencionado, foi aceito pela Fiocruz para dar segurança ao consórcio de que a ordem de início dos serviços não seria emitida até que fossem finalizados todos os trâmites de obtenção do financiamento.

301. Ato contínuo, a Fiocruz informou que, após apontamentos do consórcio, houve o reconhecimento de um equívoco no cálculo inicial quanto aos custos de armazenagem, relacionados à contagem do período em que a colocação de cada equipamento na obra estava prevista, o que ensejaria um grande recálculo da planilha. Esse ajuste reduziria consideravelmente a responsabilidade do consórcio por custos já incorridos e aumentaria a inserção de gastos em custo futuro, como se vê adiante.

Tabela 5 – Primeiro método de apuração dos custos, após ajustes motivados pelos apontamentos do consórcio contratado

Danos e Prejuízos por Atraso na Execução do Contrato BTS
Data Base: Assinatura do Contrato 31/08/2022

considerando futuro e suspensão

Item	Valor Total	Custos Já Incorridos	Racional	Previsão de Gastos Futuros	Premissas
1. Armazenagem de Equipamentos:	R\$ 16.464.510,86	R\$ 3.679.380,27	Quantitativo de meses considerados à partir do Cronograma enviado pela Solufarma para cada equipamento	R\$ 12.785.130,59	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses + Tempo previsto para solicitação de cada equipamento (dentro do contrato BTS) Valor da Última NF 7409 de 06/05/2025: R\$ 487.557,81 x 4 meses
2. Contas de água:	R\$ 52.040,44	R\$ 44.066,08	NFs Pagas Período: Set/22 a Mai/25	R\$ 7.974,36	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses (média dos 4 meses anteriores X 4 meses) R\$ 1.993,59 (Média das últimas 4 NFs Pagas (Jan a Abril/25) x 4 meses
3. Contas de luz:	R\$ 145.670,53	R\$ 129.202,77	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (Set/22) aos dias de hoje	R\$ 16.467,76	Projeção de Gastos de Mai/25 a Ago/25 (Validação da Plenária): 4 meses (média mensal dos 4 anos anteriores X 4 meses)
4. Equipe de jardinagem:	R\$ 300.288,99	R\$ 300.288,99	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (Set/22) até Set/24 (GRT assume as atividades no Campus)	R\$ -	N/A
5. Equipe de segurança e portaria:	R\$ 853.884,14	R\$ 853.884,14	Valor Pagos à partir da Assinatura do Contrato (Set/22) até Set/24 (GRT assume as atividades no Campus)	R\$ -	N/A
6. Proteção dos blocos e cintas anticorrosão:	R\$ 729.646,01	R\$ -	N/A	R\$ 729.646,01	Valor de Referência para Licitação: Base SINAPI - Contratação Imediata devido à degradação pelo tempo
7. Reparo de cerca:	R\$ 319.007,58	R\$ 319.007,58	Valor Pago no âmbito do Contrato	R\$ -	N/A
8. Furtos (vergalhões, etc):	R\$ 159.806,47	R\$ -	N/A	R\$ 159.806,47	Levantamento do conteúdo e valores dos furtos realizados no Campus Santa Cruz de Set/22 aos dias de hoje - BASES PÚBLICAS
9. Valores de trocas de componentes eletrônicos:	R\$ 3.773.136,48	R\$ -	N/A	R\$ 3.773.136,48	Considerando 15 anos de depreciação dos equipamentos. Gastos futuros estimados à partir do mês previsto de movimentação dos equipamentos para o site (conforme cronograma fornecido) + 4 meses (Validação da Plenária) + Tempo previsto para solicitação de cada equipamento (dentro do contrato BTS)
	R\$ 22.797.991,50	R\$ 5.325.829,83	-	R\$ 17.472.161,67	-

Fonte: Peça 79, p. 3.

302. Feito o acerto, em linhas gerais, os custos da Fiocruz se mantiveram, porém, o fato de a maior parte dos custos estar associada ao período futuro gerou preocupação, pois dada a divergência do consórcio quanto aos gastos futuros, a metodologia de distrato escolhida (de acerto de contas) poderia não se mostrar vantajosa à administração pública.

303. Relembra-se que o método de aquisição de produtos inicialmente estabelecido pela Fiocruz poderia ensejar uma análise criteriosa sobre os produtos que pudessem ser utilizados pela Fiocruz. Contudo, a opção pelo acerto de contas poderia gerar um resultado totalmente desfavorável à administração, caso a comissão cedesse aos questionamentos apresentados pelo contratado, uma vez que se consideraria todos os custos realizados pelo contratado, independentemente de sua utilidade.

304. A partir dessa divergência, a CSC, a pedido da SecexConsenso, estabeleceu um novo método de cálculo, em que seria atribuído um custo mensal por atraso pela média dos custos das despesas que são mensais, somados aos custos fixos de responsabilidade da Fiocruz, conforme apresentado nas tabelas a seguir. Nesse contexto, o novo cálculo buscava refletir o total de gastos que a Fiocruz suportou, considerando todo o período de inexecução do contrato.

Tabela 6 – Média dos custos mensais da Fiocruz com o CIBS

	Valor mensal
2. Contas de água:	1.993,59
3. Contas de luz:	4.116,94
4. Equipe de jardinagem:	11.433,69
5. Equipe de segurança e portaria:	12.096,97
9. Valores de trocas de componentes eletrônicos:	104.957,46
1. Armazenagem de Equipamentos:	487.557,81
Custos Fiocruz - II	622.156,46

Fonte: Peça 79, p. 5.

Tabela 7 – Custos fixos da Fiocruz

Ítem	Valor Total
6. Proteção dos blocos e cintas anticorrosão:	R\$ 729.646,01
7. Reparo de cerca:	R\$ 319.007,58
8. Furtos (vergalhões, etc):	R\$ 159.806,47
	R\$ 1.208.460,06

Fonte: Peça 79, p. 5.

305. A partir desses valores, os meses de atrasos de responsabilidade do contratado seriam uma variável a ser multiplicada pelo custo mensal do atraso, produto a ser somado ao custo fixo apurado pela Fiocruz.

306. A tabela a seguir apresenta os cenários sugeridos pela Fiocruz para o cômputo dos meses que poderiam ser considerados no cálculo, considerando os principais marcos temporais da avença:

Tabela 8 – Cenários de meses em que os custos da Fiocruz poderiam ser atribuíveis ao consórcio contratado



	Marcos			
31/08/2022	Assinatura	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
28/02/2023	Suspensão - Anuência Fiocruz	6	3	0
30/08/2023	Suspensão da OIS - Anuência da Fiocruz	6	3	0
28/02/2024	Novo pedido OIS - Não houve posicionamento definitivo	6	6	6
30/05/2024	Início auditoria TCU - Fiotec	3	3	3
27/11/2024	Acórdão 2075/2024 - Plenário	6	6	6
24/02/2025	Início da Comissão de Solução Consensual	3	3	3
30/08/2025	Final da Comissão - Em plenário	6	3	0
	Total	37	27	18
	Modelagem e novo contrato	12	0	0
	Total	49	27	18

Fonte: Peça 79, p. 6.

OBS: O total da antepenúltima linha está incorreto para os cenários 1 e 2. O correto é considerar 36 meses para o cenário 1 e 26 meses para o cenário 2, ajustando o total da última linha para 48 e 26 meses, respectivamente.

307. Nota-se que o cenário 1 atribui ao consórcio contratado a responsabilidade por todo o período contratual, uma vez que os valores postos na tabela correspondem ao período decorrido entre as datas colocadas na tabela. Nos cenários 2 e 3, para alguns dos períodos considerados, os valores estão divididos pela metade (o que indica que o cenário considera que a responsabilidade é compartilhada entre a Fiocruz e o consórcio contratado) e, para outros, estão zerados (quando se considera que a responsabilidade pelos custos nesse período seria apenas da Fiocruz).

308. Diante dessas premissas, esta unidade técnica entendeu que o período de 36 meses (cenário 1, sem inclusão do tempo necessário para uma nova modelagem) seria a variável adequada para se computar os custos da Fiocruz no acerto de contas.

309. Isso porque, considerando a premissa de inadimplemento contratual, os cenários 2 e 3 tornam-se, de pronto, inaplicáveis, uma vez que não cabe dispensar o consórcio dos prejuízos causados à Fiocruz em qualquer período da vigência contratual. Por outro lado, entende-se que, nesta nova metodologia, também não seria devido imputar ao contratado os gastos futuros, advindos do tempo necessário para uma nova modelagem.

310. Ocorre que, ao se atribuir ao consórcio a responsabilidade pelos gastos durante todo o período em que ambos, Fiocruz e consórcio, estiveram vinculados ao contrato (inclusive os custos da armazenagem, os quais, até a data prevista para instalação, estariam a cargo exclusivo da Fiocruz), está se considerando a hipótese de elisão de todos os haveres de deveres do passado, desde o momento da criação do vínculo até o momento de sua extinção, no qual a Fiocruz passaria a estar desimpedida de retomar o empreendimento por outros meios. Noutras palavras, o método traz consigo a hipótese de o contrato não ter existido. Neste raciocínio, portanto, seria indevida a atribuição dos gastos futuros ao consórcio.

311. Assim, o custo mensal da Fiocruz calculado em R\$ 622.156,46, ao ser multiplicado por 36, resulta em R\$ 22.397.632,56, valor que deve ser somado à parcela de custo fixo de R\$ 1.208.460,06, totalizando R\$ 23.606.092,62. Nota-se que o valor resultante dessa metodologia se mostra similar ao da primeira.

312. Dada a similaridade dos valores, bem como considerando tanto a factibilidade quanto os possíveis questionamentos a respeito de cada um dos métodos, considera-se adequado, em atenção ao conservadorismo da análise, eleger o menor deles como o valor a ser considerado no encontro de contas em favor da Fiocruz, qual seja, R\$ 22.797.991,50.

313. A tabela a seguir demonstra que a proposta de acordo que prosperou no âmbito da CSC considerou que os custos da Fiocruz deveriam admitir a variável de 15 meses considerando a segunda

metodologia, o que corresponde a considerar apenas cerca de R\$ 10,5 milhões dos custos da Fiocruz no acerto de contas.

Tabela 9 – Custos da Fiocruz considerados no acerto de contas da CSC

Resumo	Valores
Número de meses	15
Pleito GRT	R\$ 37.000.000,00
Diligências Fiocruz	R\$ 10.000.000,00
Custos GRT	R\$ 27.122.670,81
Reparo de Perdas Fiocruz - I	R\$ 1.208.460,06
Custos Fiocruz - II	R\$ 9.332.346,85
Total Perdas/Custos Fiocruz	R\$ 10.540.806,92
Ajuste Financeiro	R\$ 16.581.863,89

Fonte: Documento elaborado pela Fiocruz compartilhado com a CSC.

314. Observa-se que o cenário utilizado como base para a proposta da Comissão considerou uma variável de tempo menor do que a adotada no cenário 3 da Tabela 6, o qual previa que os custos de apenas 18 meses do contrato seriam arcados pelo consórcio contratado. É importante destacar que esse cenário atribuía exclusivamente à Fiocruz a responsabilidade por todos os custos incorridos durante os períodos de suspensão contratual, emissão da OIS e o tempo transcorrido no âmbito da comissão. Dessa forma, o cenário adotado na proposta de acordo mostrou-se ainda mais desfavorável para a administração.

315. Contudo, como já foi esclarecido nesta instrução, todos esses atos de suspensão contratual foram praticados pela Fiocruz por solicitação do consórcio contratado e na condição de que a administração pudesse rescindir o contrato a qualquer momento, sem que houvesse a necessidade de ressarcimento de custos, e que o contratado iria manter os preços inicialmente apresentados, fatores que não foram considerados na proposta da comissão.

316. Dessa forma, a variável de 15 meses considerada no âmbito da comissão não conta com a concordância desta unidade técnica, que considera o valor de R\$ 22.797.991,50 de custos da Fiocruz como adequado a ser incluído no acerto de contas.

5. DO CÁLCULO DO VALOR DO ACERTO DE CONTAS SOB A ÓTICA DA UTILIDADE DOS PRODUTOS

317. As premissas estabelecidas nos tópicos precedentes conduzem ao cálculo do valor que seria adequadamente acertado entre as partes, na ótica desta unidade técnica.

318. A tabela a seguir apresenta o comparativo do valor dos gastos incorridos que ensejaram a produção de ativos utilizáveis, no entendimento desta unidade técnica, em um novo procedimento licitatório.

319. Relembra-se o entendimento de que alguns custos desconsiderados pela Fiocruz, relacionados às subcontratações feitas pelo consórcio construtor sem a previsão no contrato de early works, mencionados na Tabela 3, poderiam ser adicionados ao cômputo. Mesmo sem o acesso ao teor de tais documentos, esta unidade entende que, com fins de aprimoramento de uma nova licitação, o conteúdo desses documentos possa ter maior serventia para melhoria dos projetos quando comparados com diversos outros elementos de engenharia elaborados pelo consórcio construtor, uma vez que estes últimos, em muitos casos, não fornecem uma avaliação inteligível ou rastreável.

320. Relembra-se, também, que esses documentos foram contratados para a avaliação de aspectos relevantes da obra e com alto nível de especificidade, motivo pelo qual considera-se pertinente que esses conjunto de avaliações seja transferido à Fiocruz.

321. Os valores pleiteados pelo consórcio contratado referentes a esses contratos totalizaram R\$ 1.435.122, conforme a Tabela 1. O relatório de materialidade indica que para esses contratos, nem tudo que está registrado encontra-se quitado e devidamente comprovado. Contudo, por conservadorismo, adota-se o valor registrado pelo consórcio contratado, com vistas a considerar a situação mais favorável ao particular, no interesse do acordo, dado o curto tempo de análise atribuído para a manifestação da unidade.

Tabela 10 – Tabela de custos de contratos que resultaram em produtos úteis

Quem (Prestador)	Valores em R\$	Valores em US\$	Valores em R\$	Valores em R\$
			Conversão do valor em Dólar para Real US\$ 1 = R\$ 5,50	VALOR TOTAL Somados os valores em reais e os em dólar já convertidos
<i>Biometa</i>	13.968.651		-	13.968.651,00
<i>ARUP</i>	309.642	163.157	897.363,50	1.207.005,50
<i>Cascione Advogados</i>	260.000		-	260.000,00
<i>Engebanc</i>	7.000		-	7.000,00
<i>ERM</i>	62.475		-	62.475,00
<i>Orion</i>	20.000		-	20.000,00
<i>RINA</i>	65.509	12.640	69.520,00	135.029,00
<i>Contratos Biometa fora do early works</i>	1.435.122			1.435.122,00
TOTAL	16.128.399	175.797	966.884	17.095.282,50

Fonte: Elaboração própria. Com base nos valores apresentados na Tabela 1

322. Considerando a perspectiva de utilidade dos produtos adotada por esta unidade técnica, estima-se que o valor dos itens aproveitáveis pela Administração para a estruturação de um novo procedimento licitatório seja no montante de R\$ 17.095.282,50.

323. Assim, tendo em vista que os custos suportados pela Fiocruz em decorrência da inexecução contratual do consórcio totalizaram R\$ 22.797.991,50, o encontro de contas indicaria um valor de R\$ 5.702.709,00 a ser ressarcido à Administração Pública, correspondente à diferença entre os custos incorridos e o valor dos produtos considerados úteis.

6. DA MANIFESTAÇÃO SOBRE AS MINUTAS DOS TERMOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E DO DISTRATO, E SOBRE O ACORDO EM SI

324. No tocante às minutas dos termos de autocomposição e do distrato, é pertinente informar que o seu conteúdo foi avaliado ao longo das reuniões da comissão, o que resultou em um documento mais acurado e, em sua forma, considerou os pontos de vistas dos integrantes da CSC. Nos itens que se seguem, são indicados, de maneira pontual, os ajustes considerados necessários em tais documentos, a partir das análises realizadas na presente instrução.

6.1. Manifestações sobre a minuta de distrato e o termo de autocomposição do contrato BTS

325. Independentemente da visão desta unidade a respeito da ocorrência de inadimplemento contratual pelo consórcio contratado (exposta durante a comissão e registrada nesta manifestação) entende-se, a partir das discussões havidas e das análises aqui realizadas, que poderia se proceder uma rescisão amigável do contrato celebrado entre as partes.

326. Note-se, nesse sentido, que a minuta de distrato e o termo de autocomposição relativo ao contrato de locação de edificação com construção ajustada do NCPFI foram redigidos de forma a apresentarem uma visão neutra de culpa entre as partes integrantes da avença, esquivando-se,



intencionalmente, de abordar questões controversas no intuito de viabilizar a solução não conflituosa do impasse.

327. *Sendo assim, esta unidade manifesta concordância parcial com o acordo, com a condicionante de que haja adequação no valor da indenização calculada.*

328. *Conforme registrado no tópico 5 desta instrução, apurou-se que o valor adequado do acerto de contas, considerando a ótica da necessidade de utilidade dos produtos a serem disponibilizados, seria de cerca de R\$ 5,7 milhões em favor da Administração Pública, o que configura uma diferença de R\$ 22 milhões em relação ao valor constante das minutas, onde se considerou adequado o valor de R\$ 16,5 milhões favoráveis ao consórcio contratado.*

329. *No entanto, entende-se cabível absorver considerações levantadas na comissão a respeito de que esse cômputo deveria considerar os riscos judiciais envolvidos. Dadas as discussões havidas durante a comissão, é certo que na hipótese de não acordo, a dissolução deste contrato e, conseqüentemente, a possibilidade de celebração de outro que pudesse materializar a obra, não ocorreriam em curto horizonte temporal.*

330. *Ainda que não haja a possibilidade de mensuração adequada desse risco judicial, sobretudo em termos financeiros, entende-se plausível considerar que as custas de eventual litígio judicial (ou mesmo arbitral, conforme possibilidade prevista no contrato), mesmo em caso de êxito da administração pública, poderiam superar o valor aqui considerado a ela devido (R\$ 5,7 milhões), notadamente quando considerados os impactos da postergação que, certamente, o litígio implicaria na retomada desta obra.*

331. *Deste modo, considerado a importância da política pública envolvida, os riscos decorrentes de um eventual litígio, a pequena magnitude dos valores em discussão em comparação com valor estimado do empreendimento (da ordem de R\$ 6 bilhões), e, sobretudo, no intuito de se promover com a maior brevidade possível a implementação deste empreendimento, entende-se razoável admitir que esse contrato seja distratado de forma amigável sem que haja ressarcimento de uma parte para outra. Em termos práticos, manifesta-se, em essência, favoravelmente ao acordo proposto, desde que com ajuste da cláusula 2.2.2 do termo de autocomposição e da cláusula 2.1 do distrato, para que não haja nenhum saldo líquido a ressarcir para nenhuma das partes.*

332. *Vale repisar que nesse cômputo considerou-se a pertinência de admitir os valores declarados pelo consórcio contratado a respeito dos contratos firmados pelo consórcio construtor fora do escopo do early works. Deste modo, a posição favorável ao acordo por parte desta unidade também está condicionada à inclusão dos entregáveis relacionados aos produtos produzidos sob ordem do consórcio construtor pelas empresas E&M, SPBIM, Nutis Consultoria, NR Topografia e Turner & Townsend na listagem de produtos que integram o Anexo II do Termo de Autocomposição e o Anexo II do Distrato.*

6.2. *Manifestação sobre o termo de composição da política pública para implementação do CIBS*

333. *O termo de autocomposição apresenta definições, diretrizes e parâmetros a serem observados na estruturação e modelagem do novo contrato de implementação do CIBS.*

334. *Com esse objetivo, é importante registrar que essa instrução apontou a necessidade de revisão da etapa de atualização do Capex do empreendimento, tendo em vista que os documentos de projetos que subsidiaram a planilha orçamentária da contratação, fornecidos à empresa Integra Consultoria, carecem de diversos procedimentos de revisão e da necessidade de detalhamentos, os quais podem gerar risco à integridade dos resultados dos trabalhos e provocar equívocos nas estimativas de valor de uma nova licitação.*

335. *Nesse sentido, entende-se ser adequado que o contrato com a empresa Integra seja aditivado ou suspenso, de modo que o orçamento resultante desse trabalho contemple as ponderações sobre o projeto registradas na documentação a ser adquirida em decorrência do acordo. Entende-se que tal medida é condição necessária até mesmo para justificar a vantajosidade do acordo para administração, ao passo que poderá materializar essa vantajosidade por meio da obtenção de um orçamento mais preciso do objeto, com potenciais reflexos nos valores propostos pelos licitantes.*

336. *Assim, a unidade se posicionaria favoravelmente à minuta do Termo de Autocomposição da Política Pública, fato condicionado à adequação do seu Anexo IV, que deve considerar a necessidade de que a atualização do Capex esteja associada ao aprimoramento do projeto com base nos produtos que serão adquiridos pela Fiocruz em decorrência do acordo celebrado.*

337. *Por fim, é importante esclarecer que, sobre os processos da AudUrbana relacionados ao teor da cláusula 7.2 do acordo, concorda-se com a pertinência do seu encerramento. Mesmo que naqueles autos tenha havido a apuração de equívocos por parte da Fiocruz que possam ter contribuído para a presente situação de inexecução contratual, tais processos não contêm análise de responsabilização dos gestores.*

338. *Dessa forma, a aprovação do acordo contempla medidas suficientes para tratar dos problemas identificados, motivo pelo qual se faz pertinente o encerramento dos TCs 010.152/2024-5 (FCB 2024), 008.162/2019-0 (FCB 2019), 017.376/2016-5 (FCB 2016), 007.991/2017-7 (FCB 2017), 033.918/2017-1 (acompanhamento sobre a aquisição antecipada de equipamentos), 033.932/2017-4 (monitoramento de determinações relacionadas à conclusão do EVTEA) e 037.388/2021-5 (monitoramento da entrega da planilha orçamentária).*

CONCLUSÃO

339. *A presente análise tem por objetivo subsidiar a manifestação desta unidade quanto às propostas de acordo que decorreram das discussões realizadas no âmbito do processo de solicitação de solução consensual sobre as controvérsias enfrentadas na execução do contrato de Built to Suit do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz.*

340. *Ao término do prazo estabelecido para o funcionamento da comissão, esta unidade optou por não se manifestar sobre a proposta de indenização de R\$ 10.846.216,40 (dez milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, duzentos e dezesseis reais e quarenta centavos) e US\$ 1.042.845,00 ao particular contratado, calculados com base em um encontro de contas a respeito das medidas preparatórias para execução do contrato BTS.*

341. *Esse posicionamento baseou-se na necessidade de aprofundar as análises quanto à utilidade dos documentos pertencentes ao consórcio contratado, os quais seriam transferidos à Fiocruz como parte do acordo consensual. Tal aprofundamento visava observar se haveria vantagem para a Administração Pública em celebrar o acordo, em vez de optar pela rescisão contratual por inadimplemento — medida que também poderia resultar em litígio com o contratado e atrasar ainda mais a retomada da obra.*

342. *A opinião desta unidade técnica pela ocorrência de inadimplemento contratual do consórcio contratado conduz o racional colocado ao longo da análise, no sentido de que o contratado não deveria ter seus custos indenizados no acordo, podendo, no entanto, ser remunerado pelos gastos incorridos que resultaram em produtos úteis à Fiocruz nos trabalhos de estruturação de uma nova contratação, descontados dos custos incorridos pela Fiocruz em decorrência da não execução da obra.*

343. *Essa posição se pauta no entendimento firmado por este Tribunal de que em casos de inadimplemento, um particular contratado não poderia deixar de ser remunerado pelos serviços prestados.*

344. Assim, ainda que os serviços preliminares executados pelo contratado não sejam efetivamente serviços prestados no âmbito da execução contratual, entende-se que, no âmbito de tentativa de solução consensual, com fins de evitar litígio e, principalmente, de promover a execução mais célere do empreendimento, seria possível considerar de interesse da administração a inclusão, no acerto de contas, dos custos incorridos para a produção/aquisição de documentos úteis, bem como dispensar a aplicação das sanções previstas em contrato pelo inadimplemento.

345. A avaliação sobre a serventia dos produtos e sobre o valor do encontro de contas tem como base de análise as premissas de materialidade dos gastos e de utilidade dos produtos apresentadas pela Fiocruz em relatórios cuja elaboração contou com apoio de assessorias contratadas. No entanto, na presente análise avança-se sobre o conteúdo dos documentos passíveis de serem transferidos, oferecendo um juízo crítico, ainda que limitado em decorrência da quantidade e da complexidade dos produtos sob análise, bem como do período relativamente curto ofertado para sua visualização, a respeito da sua efetiva utilidade para a administração na retomada da obra.

346. Dessa análise, conclui-se, de maneira bastante conservadora e favorável à celebração do acordo, que o montante de R\$ 17.095.282,50 (após converter a parcela dos custos em dólar pelo câmbio US\$ 1 = R\$ 5,50) poderia ser incluído no acerto de contas em favor com consórcio contratado, uma vez que representa custos incorridos pelo consórcio que proporcionaram o desenvolvimento de informações e documentos úteis à Fiocruz em uma futura licitação do objeto.

347. Dentro desse valor, a análise reputa como pertinente a inclusão de produtos considerados importantes pela Fiocruz, mas que não estavam contemplados no acordo, uma vez que a fundação optou por não considerar no acordo o ressarcimento de custos que não estariam relacionados às obrigações contratuais do consórcio contratado. Contudo, como a análise desta unidade se pauta nos aspectos de utilidade, entende-se pertinente considerá-los, mesmo que não tenha havido a disponibilização desses documentos para a análise, dada a importância atribuída a esses documentos pelo consórcio construtor nas reuniões ocorridas no âmbito da comissão.

348. Ademais, esta avaliação também conta com análise sobre o cômputo dos custos incorridos pela Fiocruz oriundos do atraso na execução contratual, onde se concluiu que os R\$ 22.797.991,50 apresentados pela Fiocruz seriam o valor adequado a se considerar no cômputo do distrato contratual, uma vez que a responsabilidade pelos atrasos na execução do empreendimento sempre se deu por solicitação do consórcio contratado.

349. Assim, o resultado do acerto de contas sob a ótica de adquirir produtos úteis seria de R\$ 5.702,709,00 em favor da Administração Pública.

Tabela 11 – Resumo do encontro de contas sob a ótica de análise da AudUrbana

Custos dos produtos elaborados pelo Consórcio Contratado que demonstraram potencial utilidade em uma futura licitação do objeto	R\$ 17.095.282,50
Custos incorridos pela Fiocruz oriundos do atraso na execução contratual	R\$ 22.797.991,50
Total a ser ressarcido em favor da Administração Pública	R\$ 5.702,709,00

350. No entanto, levando em conta aspectos relacionados ao risco de litígio judicial e aos benefícios da solução imediata, conclui-se pela manifestação favorável à proposta de acordo consensual, condicionado a não haver indenização entre as partes e que se considere no acordo a



inclusão dos produtos resultantes de todas as subcontratações feitas pelo consórcio construtor apresentadas na tabela de custos do consórcio contratado.

351. *Quanto à outra proposta submetida no âmbito da CSC, o termo de autocomposição da política pública, relacionado às definições de um novo procedimento licitatório, a análise observa a necessidade de ajustes no que se pretende realizar em relação à atualização do orçamento estimativo da nova contratação, que deve levar em consideração o aprofundamento das análises sobre os documentos a serem adquiridos.*

352. *Nesse sentido, conclui-se pela manifestação favorável ao termo proposto, desde que essa etapa contemple o saneamento das falhas de especificações no projeto constantes nos documentos, de modo que o orçamento a ser remetido para análise deste Tribunal seja o mais fidedigno possível.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) *manifestar concordância com a proposta de acordo registrada relatório da comissão de solução consensual relacionada ao contrato BTS, condicionada aos seguintes ajustes: cláusulas 2.2.2 do Termo de Autocomposição e 2.1 do Distrato, para que não haja nenhum saldo líquido a ressarcir entre as partes; Anexo II do Termo de Autocomposição e Anexo II do Distrato, para que se incluam na lista de produtos a serem entregues à Fiocruz aqueles produzidos sob ordem do consórcio construtor pelas empresas E&M, SPBIM, Nutis Consultoria, NR Topografia e Turner & Townsend;*

b) *manifestar concordância com as disposições do Termo de Autocomposição da Política Pública a ser celebrado entre a Fiocruz e o Ministério da Saúde, relacionado às definições de um novo procedimento licitatório, condicionado à adequação do seu Anexo IV, que deve considerar a necessidade de que a atualização do Capex esteja associada ao aprimoramento do projeto com base nos produtos que serão adquiridos pela Fiocruz em decorrência do acordo celebrado.”*

23. *O corpo diretivo da AudUrbana aquiesceu ao aludido encaminhamento.*

24. *Na sequência, o auditor da SecexConsenso elaborou a instrução parcialmente transcrita adiante:*

“17. *Após essa breve contextualização, a presente seção será dedicada à análise técnica das duas propostas de solução apresentadas: uma referente ao contrato vigente e outra relacionada à nova contratação. A seção será estruturada em três subseções: a primeira destinar-se-á à descrição geral das duas propostas; a segunda compilará as manifestações das partes em relação a cada uma delas; e a terceira será reservada à análise técnica que subsidiará a manifestação da SecexConsenso.*

Resumo das propostas de solução construídas pela Comissão de Solução Consensual (CSC)

18. *Esta subseção será destinada à apresentação de uma descrição sucinta dos principais elementos das duas propostas de solução elaboradas pela Comissão de Solução Consensual e pela Comissão do Setor Público. Cabe reiterar, neste ponto, que a descrição detalhada e integral dessas propostas se encontra nos documentos produzidos pelas referidas comissões, especialmente nos termos de autocomposição (peças 27 e 35), no Termo do Distrato (peça 28) e nos relatórios que os acompanham (peças 111 e 112).*

19. *A primeira proposta de solução, relativa ao distrato, estabelece o encerramento consensual e definitivo do Contrato BTS, sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas. Assim, nenhuma penalidade, indenização ou ressarcimento decorrente da extinção antecipada do Contrato BTS será devido de parte a parte, a não ser pelo pagamento de um ajuste financeiro. O cálculo desse ajuste financeiro baseia-se em um levantamento dos custos efetivamente incorridos por cada uma das Partes com os atos preparatórios para a execução do Contrato BTS até a data de assinatura, a serem ressarcidos pela outra parte.*

TEMOS QUE APRECIAR A LEGALIDADE DISSO?

20. Neste ponto também é válido relembrar que o processo de apuração dos custos incorridos pelo FII está descrito de forma mais detalhada no relatório da comissão (peça 29, p. 18 e 19), mas merece ser aqui resumido. Essencialmente, para cada gasto apresentado pelo FII, verificou-se se era relacionado à execução do objeto contratual (construção do CIBS), se foi efetivamente incorrido (por meio da verificação da comprovação da despesa) e se havia evidência da execução dos serviços associados a esse gasto. O resultado dessas verificações, realizadas com o apoio de consultorias econômica (Fundação de Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE) e jurídica (Souto Correa Advogados), para todos os gastos apresentados, encontra-se refletido no Relatório de Materialidade dos custos do FII (peça 30). Em termos numéricos, essa diligência resultou em uma glosa de quase 30% sobre os valores inicialmente apresentados pelo Consórcio.

21. Como o ajuste financeiro é produto de um encontro de contas dos custos efetivamente incorridos por cada uma das Partes (Fiocruz e FII), foi necessário também levantar os custos enfrentados pela Fiocruz. Essa apuração foi realizada com base na quantificação de danos e prejuízos — presentes e futuros — suportados e/ou que vierem a ser suportados em decorrência da não execução do Contrato BTS nos moldes originalmente pactuados. O levantamento contemplou, entre outros elementos, os custos de armazenagem dos equipamentos, despesas com consumo de água e energia elétrica, gastos com equipes de manutenção do sítio, além de valores despendidos com proteção de blocos e cintas de anticorrosão, reparo de cercas, perdas decorrentes de furtos e eventuais dispêndios futuros com a substituição de componentes eletrônicos dos equipamentos armazenados, caso venham a demandar manutenção ou substituição.

22. Após a apuração desses números de ambas e por ambas as partes, calculou-se um saldo líquido em favor do FII correspondente a R\$ 10.846.216,40 e a US\$ 1.042.845,00. O pagamento desse ajuste está condicionado a e considera que a Fiocruz terá propriedade exclusiva sobre a integralidade dos estudos e documentos produzidos por (ou sob ordem do) FII, da SPE e de suas cotistas. Esses produtos estão descritos no Anexo II do Distrato (peça 28) e na lista de produtos do FII (peça 33). Além desse valor a ser pago ao FII, o Termo de Distrato prevê que a Fiocruz assumirá o pagamento de R\$ 7.011.298,23 à empresa responsável pela modelagem e estruturação do projeto contratada originalmente pela Fiocruz, condicionado tal pagamento à comprovação, pelo FII, da prévia celebração de termo de acordo com a empresa estruturadora. Nesse acordo, a estruturadora confessará o recebimento do valor e outorgará à Fiocruz, ao FII e a quaisquer terceiros eventualmente envolvidos a mais ampla, plena, geral, irrestrita e irrevogável quitação em relação ao contrato de estruturação. Esse valor foi inserido na conta final do Distrato pois, durante as tratativas da Comissão, foi possível uma redução superior a 65% do valor originalmente devido à essa empresa estruturadora e que permanecia pendente.

23. Sobre esse saldo positivo a ser pago para o FII, vale destacar um trecho do relatório, ao qual se alinha integralmente (peça 27, par. 69):

O Ajuste Financeiro proposto resulta de apuração tecnicamente fundamentada, conduzida com diligência no âmbito da Comissão. Importa destacar, neste ponto, que o saldo identificado não decorre de uma negociação livre entre as Partes, pautada em parâmetros arbitrários ou indeterminados, mas sim da aplicação de metodologia objetiva, racional e proporcional. Tal metodologia não tem como premissa a causa da inexecução contratual para determinar, sob a óptica jurídica, a quem cabe o dever de suportar quais custos, como se daria em um cenário litigioso, mas busca uma solução proporcional, aderente ao contexto consensual, que adota como base uma análise criteriosa da materialidade dos gastos efetivamente incorridos pela GRT, bem como a consideração de dispêndios que a Fiocruz suportou e deverá suportar futuramente [...].



24. Além da análise de materialidade dos custos apresentados pelo Consórcio, também foi realizada uma avaliação da utilidade dos produtos cuja propriedade seria transferida para a Fiocruz conforme os Termos do Distrato (peça 33). Essa análise de utilidade dos produtos encontra-se registrada em documento próprio, o Relatório de Utilidade dos Produtos elaborado pela Fiocruz, o qual expõe de forma fundamentada as razões que sustentam a compreensão da Instituição quanto à importância dos materiais.

25. Adicionalmente, considerando que um dos benefícios almejados com o encerramento consensual do contrato BTS é a mitigação dos riscos judiciais e de litígios futuros, o Termo de Distrato (peça 28) também contempla cláusula de quitação ampla, geral, irrestrita e irrevogável, a ser outorgada, de forma recíproca, entre a Fiocruz, o FII e suas cotistas, relativamente a toda e qualquer obrigação, pretensão, responsabilidade ou custo vinculado ao Contrato BTS. Essa quitação abrange expressamente eventuais litígios administrativos, judiciais ou arbitrais, inclusive aqueles relacionados à dissolução do FII, à extinção da sociedade de propósito específico por ele constituída e ao encerramento de contratos firmados com terceiros, ressalvada, exclusivamente, a obrigação da Fiocruz de adimplir o Ajuste Financeiro nos termos pactuados. Adicionalmente, o FII e suas cotistas declaram, de forma expressa e irrevogável, que se abstêm de adotar qualquer medida, judicial ou extrajudicial, tendente a paralisar, impedir, obstruir, suspender, dificultar, interferir ou, de qualquer modo, comprometer o regular andamento de nova licitação destinada à construção, implementação ou operação do NCPFI.

26. Esses são os principais dispositivos referentes à proposta de solução do distrato. Como já foi mencionado, as entidades do setor público representadas na comissão também construíram uma proposta de solução referente à estruturação de um novo projeto que será objeto de nova licitação. Esse segundo Termo de Autocomposição, firmado somente entre os entes do setor público, formaliza o reconhecimento das Partes de que a contratação de PPP, regida pela Lei nº. 11.079/2005, se mostra a alternativa mais adequada e eficiente para viabilizar a implementação do CIBS, contratação essa que será precedida de novo procedimento licitatório, em conformidade com a legislação vigente. O Termo em questão também traz, em seu Anexo IV (peça 37), diretrizes e premissas para atualização do orçamento do empreendimento, em conjunto com outros parâmetros que poderão advir do aproveitamento dos produtos do FII.

27. Por fim, reforça-se que nem todos os termos e dispositivos das propostas de solução que se encaminharão foram mencionados nesta instrução, em prol da concisão deste documento e considerando que todas essas informações estão descritas pormenorizadamente nas demais peças deste processo e, principalmente, nos relatórios da comissão e nos termos de autocomposição.

Manifestações das Partes e das Unidades Técnicas do TCU sobre a proposta de solução

28. O Ministério da Saúde, por intermédio do Senhor Ministro de Estado da Saúde Alexandre Rocha Santos Padilha, manifestou “integral concordância com as propostas de solução consensual, consubstanciadas nas minutas dos dois Termos de Autocomposição de Solução Consensual, na minuta do Termo de Distrato e nos dois Relatórios associados, elaboradas pela Comissão de Solução Consensual” (peça 49, p. 8).

29. A Fundação Oswaldo Cruz, por meio de seu Presidente Mario Santos Moreira, manifestou “interesse em aderir à proposta de solução consensual porquanto ela se mostra vantajosa para atendimento ao interesse público”, conforme as manifestações técnica e jurídica precedentes, exaltando também a relevância e urgência de implementação de ambas as propostas de solução apresentadas pela Comissão (peça 53, p. 1).

30. Quanto à manifestação do Consórcio contratado, a GRT Partners Capital e Participações Ltda., por seus advogados subscritos e em conjunto com os Sócios Administradores que possuem, nessa condição, poderes para a aprovação das minutas em questão, manifestou-se de acordo com o



relatório final produzido pela Comissão de Solução Consensual, com a minuta do Termo de Autocomposição e com a minuta do Distrato (peças 46 e 47).

31. *Por sua vez, a AudSaúde manifestou concordância com a instrução do auditor por ela indicado como seu representante, instrução que traz posicionamento favorável às propostas formuladas no âmbito da Comissão de Solução Consensual, por entender que atendem ao interesse público (peças 105 a 107).*

32. *Por fim, a manifestação da AudUrbana traz o entendimento de que se mostra adequada e vantajosa a solução de encerrar o contrato atual e pertinente o apoio futuro da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), com vistas a estruturação de um novo modelo de contratação, como a parceria público-privada. Assim, aquela Unidade Técnica não se opõe, em princípio, à celebração de um acordo consensual entre as partes, no entanto, manifesta divergências sobre alguns pontos do acordo proposto, principalmente quanto aos aspectos relacionados à metodologia e ao cálculo de indenização de valores entre as partes.*

33. *A instrução da AudUrbana também faz, de maneira muito apropriada, uma contextualização do objeto e das controvérsias da SSC, do processo de construção das soluções e das propostas de solução em si, bem como tece alguns comentários e consigna sua visão sobre os relatórios da Comissão. Sobre esses comentários, sugere-se a leitura diretamente daquele documento, uma vez que não impactam sobremaneira a opinião daquela Unidade sobre o mérito das soluções que serão encaminhadas.*

34. *Quanto ao Termo de Autocomposição do distrato, a AudUrbana manifesta discordância quanto ao pagamento de valores pela Fiocruz em favor do consórcio. Em sua visão, é desproporcional e indevido impor ao erário o pagamento de qualquer valor ao contratado e, conforme a avaliação daquela Unidade, em um encontro de contas, o Consórcio contratado deveria, na realidade, ressarcir à Fiocruz cerca de R\$ 5,7 milhões.*

35. *No entanto, considerando “a importância da política pública envolvida, os riscos decorrentes de um eventual litígio, a pequena magnitude dos valores em discussão em comparação com valor estimado do empreendimento (da ordem de R\$ 6 bilhões), e, sobretudo, no intuito de se promover com a maior brevidade possível a implementação deste empreendimento”, a AudUrbana entendeu ser razoável admitir o distrato amigável sem nenhum ressarcimento de uma parte a outra (peça 100, item 331). Assim, em sua proposta de encaminhamento, construída nas manifestações do auditor designado como representante da AudUrbana na Comissão e do Auditor-Chefe, aquela Unidade Técnica condiciona a sua concordância com as propostas de acordo a ajustes no:*

a. *Termo de Autocomposição do Distrato, para que não haja nenhum saldo líquido a ressarcir entre as partes;*

b. *Anexo II do Termo de Autocomposição do Distrato e Anexo II do Termo de Distrato, para que se incluam na lista de produtos a serem entregues à Fiocruz aqueles produzidos sob ordem do consórcio construtor pelas empresas E&M, SPBIM, Nutis Consultoria, NR Topografia e Turner & Townsend;*

c. *Anexo IV do Termo de Autocomposição do Poder Público, que deve considerar a necessidade de que a atualização do Capex esteja associada ao aprimoramento do projeto com base nos produtos que serão adquiridos pela Fiocruz em decorrência do acordo celebrado.*

Exame técnico da proposta de solução consensual

36. *Esta subseção será dedicada à análise técnica das propostas de solução consensual e também dos principais pontos trazidos pela AudUrbana em sua manifestação. O objetivo desta análise não é rebater, ponto a ponto, todas as questões levantadas por aquela Unidade Técnica, até para que não haja maiores disparidades processuais por conta dos tempos das manifestações. Ainda assim,*

considerando que parte daqueles apontamentos derivou de análises empreendidas após a elaboração do relatório da Comissão, eles serão utilizados como guia para a análise que se procederá nesta instrução.

37. *Outro destaque pertinente é que se buscará, na escrita desta subseção, evitar a repetição dos argumentos já trazidos pelos relatórios da Comissão e pelas outras partes em suas respectivas manifestações; a uma, para evitar repetições desnecessárias e, a duas, para evitar a introdução de argumentos quando todas as partes já se manifestaram.*

38. *Nesse contexto, os principais pontos trazidos pela AudUrbana abordados nesta análise dizem respeito: à tese de inadimplemento contratual por parte do Consórcio contratado, à metodologia de cálculo do ajuste financeiro – o encontro de contas dos custos incorridos por ambas as partes do distrato – e à análise de utilidade dos produtos a serem transferidos à Fiocruz. Quando pertinente, será feita uma breve descrição das discordâncias da AudUrbana, mas não se pretende trazer de maneira exaustiva todos os argumentos trazidos por aquela Unidade Técnica (para isso sugere-se a leitura daquele documento).*

39. *Em resumo, a AudUrbana diverge em relação à metodologia adotada para o acerto de contas e para definição dos valores do ajuste financeiro, uma vez que, na sua visão, enfrenta-se uma situação de inadimplemento contratual e, portanto, ao se apurar os custos incorridos pelo consórcio, a Comissão deveria avaliar o efetivo interesse da administração pública nos produtos disponibilizados (não seria, conseqüentemente, caso de “ressarcimento” ao FII). Adicionalmente, a avaliação do conteúdo dos documentos seria condição para a aferição de potencial benefício referente ao ganho informacional e à redução da assimetria de informações no contexto de um novo procedimento licitatório.*

40. *Vale trazer um parágrafo da instrução da AudUrbana (peça 100, item 33) que bem resume esse argumento:*

De modo geral, no entendimento desta unidade, o acordo proposto, que configura um distrato amigável com encontro de contas que apura todos os custos incorridos de lado a lado, somente seria do interesse da administração caso ela pudesse efetivamente se beneficiar dos trabalhos já realizados pelo consórcio contratado, uma vez que há o entendimento (a ser detalhado em tópico específico) de que houve o inadimplemento contratual do consórcio. Portanto, o encontro de contas realizado deve considerar a efetiva utilidade dos materiais para a administração, uma vez que, na prática, trata-se da aquisição, pela Fiocruz, dos itens produzidos pelo consórcio.

Da tese de inadimplemento contratual

41. *Sobre esse ponto, vale comentar que a avaliação da configuração do inadimplemento contratual e, mais precisamente, das causas, das responsabilidades e do grau desse inadimplemento se demonstra tarefa complexa no caso em tela, por diversas razões já consignadas nos documentos do processo. Essas razões remetem principalmente ao fato de a Fiocruz ter manifestado anuência aos pedidos de suspensão e de prorrogação de prazo e não ter emitido a ordem de início dos serviços. Esses fatos são reconhecidos por todos que participaram da Comissão, não sendo objeto de questionamento.*

42. *Também não é objeto de questionamento o fato de que o Consórcio contratado realizou algumas atividades preparatórias para a obtenção do financiamento e para o início da obra, atividades das quais resultaram os produtos a serem transferidos para a Fiocruz. Parte desses produtos possui utilidade para a administração pública e pode ser objeto de indenização (conforme entendimento da AudUrbana – peça 100, item 98). A condução desses atos preparatórios, que resultaram, parte deles, em produtos úteis para a administração, pode, pelo menos em tese, lançar dúvidas sobre a tese do inadimplemento total (cf. entendimento do parecer jurídico da Procuradoria Federal junto à Fiocruz – peça 52, p. 15).*



43. *Essa complexidade na avaliação do grau de inadimplemento contratual está propriamente consignada no parecer da Procuradoria Federal junto à Fiocruz que, apesar de não negar a possibilidade de uma compreensão pelo inadimplemento contratual, acrescenta que essa avaliação carece de elementos objetivos, dependendo de uma análise contextual (peça 52, item 2.6). Um trecho do pronunciamento da 2ª Diretoria da AudSaúde, apesar de advogar pela tese do inadimplemento contratual, resume bem a dificuldade de aferir a probabilidade de que esse inadimplemento e suas consequências venham a ser reconhecidos judicialmente, merecendo ser aqui colacionado (peça 106, item 10):*

‘É difícil aquilatar a probabilidade de que o juízo destacado na eventual ação acate a tese do inadimplemento contratual (por parte da GRT) – o qual advoga-se ocorreu. Mas devem ser sopesadas as omissões das decisões da Fiocruz ao longo do tempo e os custos que a empresa suportou na tentativa de estruturar o financiamento do empreendimento, razão por que é plausível que uma decisão judicial não descarte a aplicação da vedação do enriquecimento sem causa da administração, porquanto decidiu-se que há aproveitamento parcial de produtos formulados pela empresa e a ela seja dado ganho de causa.’

44. *Nesse contexto, considera-se que a complexidade envolvida na aferição do inadimplemento, que não se apresenta como uma tarefa simples, deve ser devidamente ponderada na análise da adequação do método de cálculo do ajuste financeiro, tema que será abordado no subtópico seguinte.*

AS DESPESAS INCORRIDAS PELA CONTRATADA NA FASE PRÉ-ORDEM DE INÍCIO DE SERVIÇO SÃO INDENIZÁVEIS? EXISTE ALGUM NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE ESSAS DESPESAS E ALGUMA CONDUTA DA ADMINISTRAÇÃO?

Metodologia de cálculo do ajuste financeiro

45. *A principal objeção levantada pela AudUrbana em relação ao método de cálculo do ajuste financeiro está na alegação de que o encontro de contas deveria refletir a real utilidade dos materiais para a administração. Segundo seu entendimento, a operação caracteriza-se, na prática, como uma aquisição, pela Fiocruz, dos itens produzidos pelo consórcio, especialmente considerando que o caso em análise decorreria de um inadimplemento contratual.*

46. *Sobre esse ponto, a AudUrbana, por meio de seu Auditor-Chefe, consignou que “qualquer pagamento nesse contexto [...] configuraria um prêmio indevido a quem deu causa ao inadimplemento, transferindo ao poder público um ônus que deveria ser integralmente arcado pelo consórcio”. Na sequência, traz a sua visão de que (peça 102, item 14):*

‘a indenização geraria um efeito perverso, ao criar precedente nocivo e incentivo a comportamentos oportunistas de contratadas que, mesmo descumprindo todas as suas obrigações, poderiam vislumbrar compensações financeiras às custas do erário, sob a ameaça de eventual judicialização e imposição de barreiras à consecução das obras.’

47. *Essa preocupação é legítima e razoável, especialmente quando se tratam de soluções consensuais firmadas em situações de inexecução contratual. Contudo, no presente caso, entende-se que esse risco se encontra mitigado, uma vez que, como registrado no relatório da Comissão, a solução proposta não implica o reembolso integral ao FII de todos os custos por ele incorridos durante a vigência do contrato BTS. Nesse sentido, o FII arcará com uma parcela substancial dos custos, resultando em prejuízos econômicos significativos. Assim, entende-se que, embora as perdas do Consórcio possam estar sendo mitigadas, o fato deste suportar prejuízos relevantes contribui para atenuar as possíveis sinalizações negativas associadas ao pagamento do ajuste financeiro ao FII.*

Análise da utilidade dos produtos do FII que serão transferidos à Fiocruz em caso de acordo



48. *A análise da utilidade dos produtos foi conduzida com dois objetivos distintos: a um tempo, essa análise teve caráter subsidiário, complementar ao método do encontro de contas que foi adotado pela Comissão, em face de limitações de tempo e de condições impostas pelo Consórcio naquela fase do processo. Nessa ótica, a utilidade dos produtos não seria utilizada como base para se chegar ao valor do ajuste financeiro, mas seria utilizada na análise da vantajosidade do acordo a que se chegasse por meio do método do encontro de contas.*

49. *Em um segundo momento, agora durante as análises da AudUrbana acerca das propostas de solução consensual, a avaliação da utilidade dos produtos foi o critério central para avaliar a adequação do ajuste financeiro, uma vez que, em sua opinião, o acordo deveria tratar-se da aquisição de tais produtos (peça 100, item 33).*

50. *Entende-se que não se tratam de duas teses ou formas de análise incompatíveis, principalmente frente ao cenário, já mencionado anteriormente, de difícil avaliação do grau de inadimplemento e das causas e das responsabilidades pelo atraso na execução do projeto. Nesse contexto complexo, é difícil denominar a lógica do ajuste financeiro segundo nomenclaturas “absolutas” como “aquisição de produtos” ou “indenização por custos incorridos”, uma vez que eles traduzem uma leitura binária do cenário: de um lado, inadimplemento total; de outro, distrato por puro interesse da administração. Entende-se que a presente situação não comporta uma leitura unívoca em nenhum desses dois sentidos.*

51. *Dessa forma, o método do encontro de contas, de custos incorridos por ambas as partes, já reflete essa natureza de responsabilidade compartilhada, uma vez que, se houvesse somente um responsável pelo atraso, não haveria custos a serem restituídos à outra parte. Não faria sentido a imputação recíproca de custos. Mas não é só isso. A análise da utilidade dos produtos é útil não apenas para avaliar a razoabilidade do saldo final do ajuste financeiro, à luz da vantajosidade do acordo, mas também para analisar a pertinência do próprio método do encontro de contas.*

52. *Isso porque, no que se refere ao pagamento do ajuste financeiro ao FII, quanto mais úteis forem essas informações, mais forte a percepção de que o pagamento do ajuste financeiro se alinha com uma contraprestação pela aquisição de produtos úteis (ao menos parcialmente), no lugar de um ressarcimento ao consórcio (que seria mais estranho à tese de inadimplemento contratual). Por exemplo e por hipótese, caso se concluísse que todos os produtos transferidos à Fiocruz são 100% úteis, apesar do saldo ter sido calculado com base no método do encontro de contas, seria possível considerar, na avaliação do mérito do acordo, que esses materiais foram “adquiridos/comprados”, enfraquecendo-se a tese de uma simples indenização de custos incorridos. Em outras palavras, quanto mais úteis forem os produtos, maior a vantagem do acordo e menos criticável se torna o método do encontro de contas, porque poderia ser considerado que a Fiocruz estaria adquirindo os produtos, não ressarcindo custos.*

53. *De toda forma, a AudUrbana procedeu a uma análise sobre a utilidade dos produtos e, após essa análise, propôs algumas glosas referentes a valores que, no seu entendimento, não se relacionavam a produtos passíveis de utilização pela Fiocruz. Parte relevante dos valores glosados se referem a estudos relacionados ao contrato BTS ou ao contrato EPC. Outra parte da glosa se refere a informações atinentes ao funcionamento de um FII, a instrumentos financeiros, ao processo de emissão de debentures, à estruturação de garantias etc. O principal argumento contrário à utilidade desses produtos é que, uma vez decidido pela realização de uma nova contratação, a Fiocruz tem discricionariedade para definir um desenho contratual completamente novo, e o futuro contratado teria liberdade para definir sua estratégia para construção do CIBS e escolher e contratar seus fornecedores. Assim, informações relacionadas aos contratos em vigor, aos fornecedores contratados, ao modelo de financiamento escolhido pelo Consórcio contratado etc. não seriam úteis para uma nova licitação desenhada do zero.*

54. *Sobre esse ponto, vale tecer um comentário mais genérico. Naturalmente, existem estudos e informações que agregam diretamente a uma nova licitação como, por exemplo, aqueles relacionados ao projeto e ao orçamento do CIBS e aqueles relacionados à modelagem de uma PPP. No entanto, advoga-se que mesmo aquelas informações relativas a aspectos do contrato vigente, a escolhas estratégicas adotadas pelo Consórcio contratado e a contratações por ele realizadas possuem certo grau de utilidade. Isso porque o potencial novo contratado terá que, inevitavelmente, tomar decisões de natureza parecida às aquelas tomadas pelo Consórcio atualmente contratado para operacionalizar a execução do contrato. Por exemplo, o novo contratado ainda terá que decidir o modelo de financiamento (que poderá ser um FII, poderá escolher emitir debêntures ou se utilizar de outros instrumentos financeiros), a estratégia de construção do CIBS (que pode envolver um contrato EPC), a estrutura e a governança do consórcio/empresa/fundo; também terá que escolher fornecedores que atendam às qualificações mínimas, terá que se cercar e fornecer garantias em suas relações contratuais etc.*

55. *Além disso, parte das informações levantadas durante o processo de due diligence e retratadas nos produtos do FII se relacionam a questões que terão que ser enfrentadas por qualquer licitante/contratado para uma melhor gestão contratual. Como exemplo, cita-se a necessidade de estruturar garantias prestadas entre ente público e privado em um contrato administrativo e a importância do desenvolvimento de um modelo de governança que gerencie as interfaces contratuais entre o contrato administrativo, contrato de financiamento e, possivelmente, o contrato EPC.*

56. *O argumento central aqui é que determinadas informações contidas nos produtos do FII podem ser úteis tanto para os licitantes, na estruturação de suas propostas em uma nova licitação, quanto para o novo contratado, na formulação da estratégia de execução contratual. Em última instância, uma significativa assimetria de informações e vantagem competitiva do atual contratado em uma eventual nova licitação decorre da posse dessas informações e da compreensão aprofundada sobre os pontos fortes e fracos de sua modelagem financeira. Dessa forma, mesmo que tais documentos não sejam diretamente utilizados no desenho da nova licitação, ainda assim desempenham um papel relevante na mitigação da assimetria de informações e na redução da vantagem competitiva do atual contratado.*

57. *Por fim, vale destacar que, apesar dessas divergências, em vários pontos a instrução da AudUrbana demonstra alinhamento com o entendimento manifestado no relatório da Comissão, tais como:*

a. *O reconhecimento da possibilidade de adquirir os produtos ou remunerar o contratado inadimplente pelos serviços efetivamente prestados no âmbito de um contrato administrativo (peça 100, itens 95 a 98);*

b. *A importância da participação de entidades multilaterais no projeto, com o intuito de oferecer maior segurança à nova contratação, destacando ser relevante que a Fiocruz disponibilize as informações e documentos já produzidos que possam efetivamente subsidiar o trabalho dessas entidades (peça 100, item 181);*

c. *A possibilidade de indenização ao consórcio construtor pelos gastos incorridos na elaboração, quando os materiais forem úteis (peça 100, item 181);*

d. *A visão de que, na hipótese de não acordo, a dissolução deste contrato e, conseqüentemente, a possibilidade de celebração de outro que pudesse materializar a obra, não ocorreriam em curto horizonte temporal (item 329);*

e. *A dificuldade da mensuração do risco judicial, sobretudo em termos financeiros (item 330);*



f. *A visão de que a complexidade dos produtos e o curto prazo de análise são fatores que dificultam uma análise aprofundada acerca da utilidade dos produtos a serem transferidos (item 345)*

58. *Por outro lado, também se alinha a alguns posicionamentos da AudUrbana, principalmente, quanto: i) a necessidade de critérios claros para o acerto financeiro (ao invés do uso indiscriminado do argumento da redução de risco judicial), ii) a importância da aferição da utilidade dos produtos para análise da vantagem do acordo; e iii) o cuidado necessário para que soluções consensuais, principalmente nos casos de inexecução contratual, não se traduzam em uma sinalização negativa ao mercado, incentivando comportamentos oportunistas.*

59. *Assim, entende-se que existe um elevado grau de alinhamento entre as Unidades Técnicas deste Tribunal, residindo as maiores divergências: i) no peso da tese do inadimplemento contratual na avaliação da vantajosidade do distrato nas condições constantes do Termo de Autocomposição; e ii) no grau de utilidade dos produtos e também na influência dessa avaliação para a análise da vantajosidade do acordo.*

60. *No entendimento desta instrução, mesmo considerando essas divergências e os apontamentos feitos na manifestação da AudUrbana, o acordo continua vantajoso, principalmente frente aos valores globais do projeto. Frente ao valor global do projeto de quase R\$ 10 bilhões, fala-se de uma diferença de R\$ 22 milhões ao se comparar o valor do ajuste financeiro da Minuta com o valor apurado pela AudUrbana ou de uma diferença de R\$ 16,5 milhões ao se comparar o valor da Minuta com a proposta de encaminhamento da AudUrbana, que é saldo líquido zero a ressarcir entre as partes.*

61. *Em alinhamento com a AudUrbana, reforça-se ser importante que as inconsistências mapeadas nos componentes do projeto encontradas durante a elaboração dos produtos de engenharia que possivelmente passarão à propriedade da Fiocruz sejam saneadas durante os trabalhos de atualização do orçamento, trazendo utilidade para esses produtos de engenharia. Esse aspecto já encontra respaldo no Termo de Autocomposição do Poder Público, ao reconhecer no item 3.1 que as diretrizes e premissas para fins de atualização do Capex do empreendimento foram pactuadas na Comissão, mas deixando margem para que sejam incorporados outros parâmetros advindos do aproveitamento dos produtos de engenharia.*

62. *Por fim, apenas uma breve nota sobre um relato trazido na instrução da AudUrbana (peça 100), apenas para alinhamento dos fatos lá descritos. O parágrafo 52 daquele documento menciona que “o contratado não disponibilizou os documentos entregáveis na íntegra a todos membros da comissão, tendo realizado apenas apresentação sobre o seu conteúdo”. Posto dessa forma, pode parecer que em nenhum momento foi permitido o acesso a esses documentos. No entanto, esses documentos, ainda que tempo depois e perto do final do prazo da Comissão, foram disponibilizados para os participantes da Comissão por meio de plataforma que permitia apenas a sua visualização, impossibilitado o download, conforme descrito na mesma instrução, no parágrafo 192: “O acesso aos documentos foi disponibilizado pelo consórcio contratado em plataforma segura de compartilhamento de documentos, cujo acesso se deu apenas na forma visualização instantânea”.*

2.1. *Benefícios, impactos e vantajosidade da solução consensual*

63. *A avaliação da vantajosidade do acordo proposto para a Administração Pública foi amplamente detalhada nos relatórios da Comissão (peças 29 e 36). Nesta subseção, busca-se apresentar um resumo dos principais eixos de benefícios identificados, incorporando também os comentários sobre vantajosidade registrados nas manifestações da AudSaúde e da AudUrbana.*

64. *O benefício que mais se destaca no Termo de Autocomposição do distrato é a prevenção de litígios e segurança jurídica para retomada do projeto de construção do CIBS (peça 29, pp. 22 a 24). Tanto a AudUrbana (peça 100, § 50) quanto a AudSaúde (peça 105, §§ 114 a 120; peça 106, §§ 10 e 11) ratificam a vantajosidade da prevenção de cenário litigioso. Contudo, é fundamental*

qualificar a natureza dessa vantagem e, para tanto, reforça-se a precisa ressalva feita pela AudUrbana em sua instrução (peça 100, § 50). O auditor pondera que, embora a redução de riscos judiciais seja um benefício real, esse aspecto não pode ser invocado de forma indiscriminada para justificar qualquer acordo, “especialmente na ausência de critérios claros para o acerto financeiro”.

65. *Tal ponderação é o cerne da análise de vantajosidade em processos de solução consensual. A segurança jurídica obtida por meio de um acordo não isenta a Administração do dever de buscar um arranjo financeiro que seja razoável, defensável e pautado em critérios claros. Nesse sentido, entende-se que o caso concreto representa, de fato, uma alternativa eficiente ao litígio, em alinhamento com a argumentação pontuada pela AudSaúde. Importa lembrar que, em caso de não acordo, há uma grande probabilidade de que se instaure um litígio judicial ou arbitral, o que, por si só, já traz prejuízos à melhor condução da implementação de um novo projeto, uma vez que traz insegurança para o processo, podendo inclusive reduzir a participação e a concorrência na possível nova licitação.*

66. *Além disso, também existem os riscos já mencionados no relatório da Comissão: condenações em valores ainda maiores que o da proposta de acordo e riscos de paralização da nova licitação, trazendo insegurança não apenas no aspecto econômico, mas também de prazo para a implementação do CIBS. Já se comentou, nesta instrução, a dificuldade em se dimensionar esses riscos judiciais/arbitrais, no entanto, é importante lembrar que a instituição responsável pela defesa da União nesses processos contenciosos é a Advocacia Geral da União (AGU), por meio de seus vários órgãos internos. Assim, especialmente neste caso concreto no qual os valores do ajuste financeiro em análise são diminutos em relação ao valor do contrato como um todo (§ 60) e, entende-se, em relação à importância social do Complexo, confere-se uma maior deferência à visão manifestada nos pareceres jurídicos da AGU, levando-se em conta a sua competência institucional e expertise para a análise da matéria.*

67. *Sobre esses riscos, a manifestação da Procuradoria Federal junto à Fiocruz, órgão da AGU responsável pela assistência direta e imediata ao Presidente da Fiocruz e aos demais dirigentes da instituição, traz a visão de que “há potencial risco de litígio sobre um contrato com valor tão vultoso perdurar por anos e do Consórcio conseguir caracterizar os requisitos da tutela de urgência para obstar in limine [...] a contratação dos serviços técnicos para promover uma nova licitação”. Isso, na visão do parecer, teria um impacto contrário ao interesse público, considerando que o País corre risco de desabastecimento de vacinas e que a construção do CIBS é urgente para atendimento da política de saúde pública (peça 52, p. 15 e 16).*

68. *Assim, ao considerar: 1) plausível o risco, em juízo de cognição sumária, de uma decisão judicial que interrompa o processo da nova contratação; 2) no mérito, a possibilidade de uma condenação em valores superiores àqueles consignados no ajuste financeiro do acordo proposto; e 3) as potenciais custas processuais do litígio (tribunal arbitral e perícia técnica especializada), o parecer conclui que “a rescisão contratual amigável é medida vantajosa para o interesse público” (peça 52, p. 15 e 16).*

69. *No mesmo sentido segue o parecer da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, órgão setorial da AGU que presta assessoria e consultoria jurídica àquele Ministério, ao relembrar que os caminhos ordinários para resolver a situação de inexecução contratual “poderia(m) redundar em uma série de questionamentos jurídicos que, no limite, representariam graves riscos de inviabilização do empreendimento “. E sobre esse ponto o parecer conclui que: “a solução que definiu, objetivamente, o distrato do contrato BTS, os valores devidos ao FII e estabeleceu as bases para o novo procedimento licitatório, caracteriza-se, inequivocamente, uma solução que condiz com o interesse público” (peça 49, p. 4).*



70. Com relação à transferência do acervo técnico do consórcio para a Fiocruz, a vantajosidade decorrente constitui o ponto de maior controvérsia entre as unidades de auditoria, desdobrando-se em duas vertentes: o ganho informacional para a Administração e a garantia de isonomia em uma futura licitação. De um lado, a AudSaúde enxerga a transferência como uma vantagem dupla e inequívoca, que simultaneamente aprimora a nova modelagem e assegura a competitividade do futuro certame (peça 105, §§ 135 a 151). De outro lado, a AudUrbana argumenta que o apontamento desses benefícios só poderia ser possível após uma análise criteriosa do conteúdo do acervo informacional (peça 100, §§ 51 a 54).

71. Avalia-se que, de fato, a vantajosidade do ganho informacional não é automática, caracterizando-se como benefício potencial, uma vez que a vantagem não reside na mera posse dos documentos, mas no compromisso da Fiocruz em efetivamente utilizar esses insumos para qualificar a nova modelagem do projeto. Nesse sentido, a AudUrbana identificou corretamente este ponto nevrálgico ao condicionar a vantajosidade à utilização dos produtos na revisão do Capex, por exemplo (peça 100, § 335).

E SE NÃO PRESTAREM PARA NADA?

72. O nivelamento do acesso à informação, por sua vez, pode ser visto como um benefício imediato porque, apesar de não garantir de forma absoluta a isonomia entre licitantes de um novo certame, inegavelmente reduz os riscos de assimetria de informação nesse cenário.

73. Por fim, o relatório do Termo de Autocomposição do Poder Público aponta os benefícios relacionados à vantajosidade de um novo procedimento licitatório e da adoção do modelo de PPP em substituição à modelagem original na forma de BTS (peça 36, pp. 25 a 27). Sobre esse ponto, em que pese a visão ratificada pela AudSaúde de que tal reavaliação estratégica seja fundamental para o futuro do projeto, há que se concordar com o apontamento da AudUrbana de que “os benefícios da solução consensual apresentados no relatório devem ser qualificados como potenciais, que também dependem de boas tomadas de decisões por parte da Fiocruz para aumentar a possibilidade de êxito de uma nova licitação” (peça 100, § 60).

74. Diante do exposto, a análise final sobre a vantajosidade do acordo exige uma perspectiva que transcende a simples contabilidade de custos. O valor financeiro negociado não deve ser interpretado estritamente como a remuneração por produtos úteis, cujo aproveitamento, como vimos, é condicional. Tampouco deve ser encarado como um simples ressarcimento ao Consórcio contratado somente por ter incorrido em custos, uma vez que, como se defendeu nesta instrução, há produtos potencialmente úteis que podem e devem ser utilizados pela administração na condução de uma nova contratação. Nessa perspectiva, ambas as propostas de solução se alinham ao interesse público, pois sua vantagem não se limita a resolver um passivo contratual, mas também estabelece bases robustas para a retomada e a efetiva construção do CIBS.

2.2. Das restrições de acesso às peças do processo

75. Em relação às restrições de acesso ao processo, para atendimento do constante do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), as peças 113 e 114 referem-se a notas técnicas e/ou jurídicas encaminhadas, respectivamente, pelo Ministério da Saúde e pela Fiocruz, trazendo a classificação do sigilo das peças por eles produzidas.

76. A efetiva classificação das peças será feita na proposta de encaminhamento desta instrução, conforme a classificação sugerida pelas partes e encaminhada à SecexConsenso. Ressalta-se que o prazo do sigilo de algumas peças ainda se encontra em análise pelas partes e, assim que forem definidos, serão atualizados neste processo.

3. CONCLUSÃO



77. *Tratou-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pela então titular do Ministério da Saúde (MS), para as controvérsias que envolvem a execução do contrato de locação sob medida (built to suit – BTS) para a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS), firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário.*

78. *As discussões da Comissão orbitaram duas principais controvérsias: 1) quais procedimentos adotar em relação ao contrato vigente e, no caso de ser inviável mantê-lo, 2) como se procederia a uma nova contratação, sempre com o foco em operacionalizar a construção do CIBS. No decorrer das reuniões, a primeira controvérsia desdobrou-se em outras questões, tais como a viabilidade técnica, jurídica e econômica da manutenção do contrato; as possíveis e necessárias alterações para operacionalizar a construção do CIBS; e, em caso de distrato, os termos que deveriam reger sua formalização. A segunda controvérsia ensejou discussões acerca da modalidade de procedimento competitivo que fundamentaria uma eventual nova contratação, bem como sobre o modelo a ser adotado para a formalização dessa contratação.*

79. *Após a admissão do processo, formou-se uma comissão de solução consensual composta por representantes da Fiocruz, do Ministério da Saúde, do Consórcio GRT Partners e de três Unidades Técnicas deste Tribunal (SecexConsenso, AudUrbana e AudSaúde). O trabalho da comissão também foi acompanhado pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Conjur do Ministério da Saúde, do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU), da Coordenação de Representação de Acordos Extrajudiciais-AGU da Procuradoria Geral Federal e da Procuradoria Federal junto à Fiocruz.*

80. *Em razão das naturezas distintas das controvérsias (a primeira está relacionada ao consórcio contratado, enquanto a segunda diz respeito exclusivamente às decisões a serem tomadas pela administração pública), foi necessário realizar reuniões que, em determinados momentos, incluíram todos os participantes e, em outros, envolveram apenas os representantes do setor público. Como resultado desse processo, conforme já mencionado, chegou-se a uma proposta de solução consensual composta por dois termos de autocomposição distintos, cada um destinado à resolução de uma dessas controvérsias.*

81. *Para a primeira controvérsia, decidiu-se que o caminho a ser seguido seria a negociação de um distrato consensual entre a Fiocruz e o consórcio. Os termos desse distrato estão no primeiro Termo de Autocomposição elaborado pela Comissão (peça 27), juntamente com o Termo de Distrato (peça 28) e com o relatório da Comissão referente a esse distrato (peça 29). Para a segunda controvérsia, construiu-se uma segunda proposta de acordo, firmada exclusivamente entre os entes do setor público, na qual ficou estabelecido que o novo contrato será originado por meio de uma nova licitação, em conformidade com a legislação vigente, e será formalizado na modalidade de parceria público-privada (PPP). Os termos exatos encontram-se no Termo de Autocomposição do Poder Público (peça 35) e no relatório que o acompanha (peça 36).*

82. *A primeira proposta de solução, relativa ao distrato, estabelece o encerramento consensual e definitivo do Contrato BTS, sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas. Assim, nenhuma penalidade, indenização ou ressarcimento decorrente da extinção antecipada do Contrato BTS será devido de parte a parte, a não ser pelo pagamento de um ajuste financeiro. O valor desse ajuste é um saldo líquido em favor do FII correspondente a R\$ 10.846.216,40 e a US\$ 1.042.845,00. Além desse valor a ser pago ao FII, o Termo de Distrato prevê que a Fiocruz assumirá o pagamento de R\$ 7.011.298,23 à empresa responsável pela modelagem e estruturação do projeto contratada originalmente pela Fiocruz.*

TEMOS QUE VER SE É POSSÍVEL ASSINAR CONTRATO ADMINISTRATIVO EM DÓLAR NO PAÍS?



<https://www.conjur.com.br/2020-jun-16/paradoxo-corte-contrato-moeda-estrangeira-jurisprudencia-stj/>

83. *A segunda proposta de solução, restrita aos entes do setor público, formaliza o reconhecimento das Partes de que a contratação de PPP, regida pela Lei nº. 11.079/2005, se mostra a alternativa mais adequada e eficiente para viabilizar a implementação do CIBS, contratação essa que será precedida de novo procedimento licitatório, em conformidade com a legislação vigente. O Termo em questão também traz, em seu Anexo IV (peça 37), diretrizes e premissas para atualização do orçamento do empreendimento, em conjunto com outros parâmetros que poderão advir do aproveitamento dos produtos do FII.*

84. *A proposta de solução consensual apresenta três principais eixos de benefícios: i) a prevenção de litígios e segurança jurídica para retomada do projeto de construção do CIBS; ii) o ganho informacional para a Administração e a garantia de isonomia em uma futura licitação; e iii) possibilidade de novo procedimento licitatório e de adoção do modelo de PPP em substituição à modelagem original na forma de BTS.*

85. *Após a conclusão da Comissão, as governanças das partes externas envolvidas, a saber, Ministério da Saúde, Fiocruz, e GRT Partners Capital e Participações Ltda., manifestaram-se favoravelmente às duas propostas de solução consensual construídas no âmbito da Comissão e manifestaram concordância com os documentos a elas relacionadas: as Minuta dos Termos de Autocomposição, os Relatórios da Comissão e a Minuta do Termo de Distrato.*

86. *Quanto às Unidades Técnicas do TCU, a AudSaúde manifestou concordância com as duas propostas de solução, enquanto a AudUrbana manifestou divergências sobre alguns pontos do acordo proposto, principalmente quanto aos aspectos relacionados à metodologia e ao cálculo do ajuste financeiro entre as partes. Assim, a AudUrbana condicionou a sua concordância a ajustes para que: i) não haja nenhum saldo líquido a ressarcir entre as partes; ii) se incluam na lista de produtos a serem entregues à Fiocruz aqueles produzidos sob ordem do consórcio construtor pelas empresas E&M, SPBIM, Nutis Consultoria, NR Topografia e Turner & Townsend;; e iii) se leve em consideração a necessidade de aprimoramento do projeto com base nos produtos que serão transferidos à Fiocruz, durante o processo de atualização do Capex.*

87. *Com base nisso, esta instrução reforçou alguns pontos que, em seu entendimento, constituem benefícios do acordo. Também teceu comentários acerca de alguns dos apontamentos feitos pela AudUrbana. Com base nessa análise, entende-se que, apesar a pertinência dos pontos trazidos pela AudUrbana, as propostas de solução tais quais descritas nos respectivos Termos de Autocomposição mantêm-se vantajosas para o interesse público, motivando o encaminhamento ao MPTCU, com proposta de aprovação, das presentes propostas de solução consensual.*

88. *Deste modo, com a aprovação plena de todos os participantes da Comissão, à exceção da AudUrbana, que condicionou a sua aprovação à alteração nos Termos de Autocomposição, e restando apenas a manifestação da SecexConsenso, com fulcro no art. 8º da IN-TCU 91/2022, encaminham-se os dois Termos de Autocomposição, com seus anexos, e os dois relatórios da Comissão para manifestação do MP/TCU e, posteriormente, para apreciação do Plenário deste Tribunal.*

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. *Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:*

a. *encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022, para que se manifeste sobre as propostas contidas nos Relatórios da Comissão de Solução Consensual (peças 111 e 112) e nas Minutas dos Termos de Autocomposição (peças 27 e 35), com seus anexos;*



- b. *aprovar, em conformidade ao art. 11, caput, da IN-TCU 91/2022, as propostas contidas nos Relatórios da Comissão de Solução Consensual (peças 111 e 112) e nas Minutas dos Termos de Autocomposição (peças 27 e 35), com seus anexos;*
- c. *autorizar, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022, a assinatura, pela Presidência do TCU, dos dois Termos de Autocomposição (peças 27 e 35);*
- d. *retirar a chancela de sigilo dos presentes autos;*
- e. *manter a chancela de sigilo da peça 49 até a assinatura dos Termos de Autocomposição, caso sejam homologados pelo Plenário, com fundamento no art. 2º, VII, da Lei 13.140/2015 e art. 37, caput, da CF.*
- f. *manter a chancela de sigilo das peças 49 a 55; 57 a 95, com fundamento no art. 23, VI, da Lei 12.527 e art. 5-A, § 1º, inciso V, da Resolução TCU 259/2014*
- g. *autorizar a realização de monitoramento da execução dos dois Termos de Autocomposição (peças 27 e 35), conforme previsão do art. 13 da IN-TCU 91/2022;*
- h. *expedir comunicações aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada;*
- i. *arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.”*
- 25. O corpo diretivo da SecexConsenso anuiu à referida análise.
- 26. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se da seguinte forma:

“Trata-se de Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia (SSC) encaminhada ao TCU pela então Ministra da Saúde (peça 1), com fundamento na Instrução Normativa TCU 91/2022, a pedido da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com vistas à tentativa de resolução consensual de controvérsia entre a referida entidade federal e o Consórcio NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário - FII, contratado em agosto de 2022 para a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS).

- 2. *O contrato, firmado no modelo built to suit (BTS), decorrente da Licitação Internacional RDC Presencial 01/2021-BM, tinha por objeto a construção e disponibilização, mediante locação, de uma nova planta industrial voltada a ampliar a capacidade de produção de vacinas e biofármacos (Novo Centro de Processamento Final de Biomanguinhos) e previa um investimento de R\$ 9,7 bilhões (em valores históricos), mas enfrentou sucessivos atrasos e nunca chegou a ter iniciadas as obras.*
- 3. *A proposta de acordo consensuada entre os interessados, com a interveniência do TCU, envolveu dois eixos, divididos em três termos de autocomposição: i) dois distratos amigáveis do contrato de locação e edificação ajustada, sem imputação de culpa ou responsabilidades recíprocas, mas com indenizações à empresa contratada, com a entrega dos estudos técnicos produzidos pelo Consórcio à Fiocruz (peça 27), bem como pagamento de valores à empresa contratada como agente estruturador da operação (peça 28) e ii) um acordo para a adoção de novo modelo de contratação via Parceria Público-Privada (peça 35).*
- 4. *Tais estruturas autocompositivas contaram com a completa anuência da SecexConsenso e da AudSaúde (peças 105 a 107), juntamente com os representantes das entidades públicas e do Consórcio, conforme relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 111).*
- 5. *Por seu turno, a AudUrbana (peças 100 a 102), que já atuava em diversos processos de controle externo sobre as fases antecedentes de planejamento da obra e sobre o contrato de locação BTS – com destaque para o TC-010.152/2024-5, que trata de auditoria referente ao Fiscobras de 2024, com o objetivo de avaliar a execução do referido contrato firmado para construção do CIBS – assentou a posição acerca da ocorrência de inadimplemento contratual do Consórcio, que assinou a avença com 244 dias de atraso e não conseguiu cumprir os requisitos financeiros para a obtenção dos*



financiamentos, mesmo após o deferimento de sucessivos pedidos de prorrogação de prazo para a emissão da ordem de serviço pela Fiocruz.

6. *Não obstante essa posição, a AudUrbana concordou que estaria caracterizada a vantajosidade do distrato (peças 27 e 28), manifestando discordâncias pontuais acerca do encontro de contas para se chegar aos valores de saída, entendendo que a solução consensual não deveria contemplar valores de parte a parte.*

7. *Para isso, considerou que parte dos documentos e estudos produzidos pelo Consórcio poderiam ser úteis à Fiocruz para uma nova licitação. Após análise de materialidade e utilidade, estimou-se que R\$ 17 milhões em estudos técnicos confeccionados pelo Consórcio poderiam ser aproveitados, enquanto os custos incorridos pela Fiocruz somariam R\$ 22,8 milhões — o que indicaria um ressarcimento de R\$ 5,7 milhões à Administração Pública.*

8. *Contudo, diante dos riscos de litígio e da urgência na consecução da política pública envolvida, obstada até o momento pela ineficácia contratual, a AudUrbana manifestou-se favoravelmente ao acordo, desde que não haja saldo líquido entre as partes e que todos os produtos úteis sejam incluídos no acervo da Fiocruz. Também recomendou ajustes no orçamento do projeto (CAPEX), com base nos documentos adquiridos, para garantir maior precisão e segurança na nova contratação.*

9. *Feitos esses breves apontamentos, evitando alongar em demasiado a presente manifestação ministerial, tendo em vista os relatórios já produzidos pela CSC e pelas três unidades técnicas do Tribunal que atuaram no feito, passaremos aos pontos que consideramos passíveis de observação e análise, a fim de contribuir para a formulação do juízo do e. Relator deste feito e dos demais ministros que compõem o colegiado maior do Tribunal de Contas da União.*

10. *Adiantamos nossa posição que há juridicidade e vantajosidade no termo de autocomposição relativo ao distrato, encerrando amigavelmente o impasse entre a Fiocruz e o Consórcio contratado, permitindo que a Administração Federal prossiga em seu intento de construir a referida planta industrial, atendendo assim à relevante política pública traçada para a ampliação da produção de biofármacos e vacinas no Brasil.*

11. *Não obstante as importantes ressalvas da AudUrbana, ao apontar que o distrato não deveria contemplar valores a serem pagos ao Consórcio, sob o nomen iuris que se dê a tais valores de saída, seja pagamentos, seja ressarcimento ou indenização, constituindo assim uma condicionante ao acordo, as tratativas e as evidências trazidas pela CSC indicam a utilidade dos estudos técnicos produzidos pelo Consórcio, a importância em encerrar o impasse, garantindo a titularidade de tais estudos, de forma que praticamente se eliminem os riscos de controvérsias administrativas, arbitrais ou judiciais, impactando a atratividade e a precificação de eventual nova licitação.*

12. *Por outro lado, manifestamos discordância com a segunda parte da estrutura da solução consensual (peça 35), por se tratar de definição de decisões discricionárias, políticas públicas e ações estratégicas pela adoção futura do modelo de parceria público-privada, questões que se inserem no bojo das competências próprias do Poder Executivo, não cabendo ao TCU anuir previamente a tais decisões estratégicas, por lhe faltar competência constitucional e legal para o exercício de controle prévio sobre tais escolhas discricionárias ou mesmo atuar como se gestor público fosse, distinguindo assim a resolução de um quadro de incerteza e potencial contencioso, passível de participação em solução consensual (primeira parte do acordo), da formulação de políticas públicas e decisões estratégicas, restrita aos órgãos e entidades de governo (segunda parte do acordo).*

13. *Detalharemos os fundamentos jurídicos de tal entendimento, alertando para os riscos de o TCU assumir, pela via consensual, tal posição de interveniente anuente sobre políticas públicas adotadas por órgãos e entidades do Executivo Federal, fragilizando sua missão precípua de exercício do controle externo sobre os atos administrativos e de despesa que serão futuramente praticados em*



eventual contrato administrativo de parceria público-privada ou outro contrato que vier a ser definido pelos órgãos de governo.

14. *Antes, porém, do enfrentamento das questões que entendemos pertinentes para o adequado encaminhamento da presente SSC, mostra-se importante assentarmos, ainda que brevemente, alguns pontos sensíveis do consensualismo no TCU, a fim de contribuir para o contínuo aprimoramento institucional de tal mecanismo adequado de solução de controvérsia, dada a relevância dessa agenda para o controle externo.*

I – NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DE CERTAS PREMISSAS DA NEGOCIAÇÃO. RISCOS DE FRAGILIZAÇÃO DA POSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL EM NEGOCIAÇÕES NO ÂMBITO DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS E INCENTIVOS PARA COMPORTAMENTOS OPORTUNISTAS

15. *Não podemos deixar de aproveitar o ensejo para lançar algumas breves considerações sobre certas premissas que vêm sendo firmadas nas negociações conduzidas nas SSC perante o TCU que, a nosso ver, poderiam estar colocando a Administração Pública Federal em posições de desvantagens estratégicas, podendo gerar estímulos a comportamentos oportunistas de agentes privados.*

16. *Todos os envolvidos no consensualismo sabem que os acordos obtidos nos processos mediatórios trazem resultados subótimos, dado o contexto de barganha e as limitações trazidas pelos custos de transação, consistentes na obtenção e tratamento da informação. Assim, as necessárias concessões recíprocas dificilmente materializariam resultados idealizados, mas resultados possíveis frente às alternativas prováveis sem o acordo.*

17. *No entanto, vivenciando de perto a realidade do consensualismo e atuando em casos concretos, percebemos, não obstante a extrema boa vontade de todos os envolvidos, que algumas práticas discursivas, resultado de premissas conceituais e metodológicas, acabam por gerar o risco de se colocar, já na partida, o interesse público primário e secundário tutelado pelos órgãos e entidades federais sob uma situação de possível desvantagem.*

18. *O primeiro desses riscos que temos observado se refere à estrutura conceitual de que a judicialização do conflito deve ser evitada a todo custo.*

19. *Todos sabemos os ônus e as incertezas da judicialização e como o prolongamento do conflito traz custos diretos e indiretos para a sociedade, fragilizando a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos.*

20. *No entanto, a evitação do conflito não decorre somente de um processo de tomada de decisão individual, mas também de um cenário estratégico, ou seja, depende do comportamento de ambas as partes que mantêm uma dada relação, sob pena de se arcar com os efeitos adversos do paradoxo do pacifismo, onde a tentativa a qualquer custo de evitar a disputa judicial ou arbitral por uma das partes pode vir a estimular uma postura comportamental da parte adversa de explorar tal situação, incentivando comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens que não seriam decorrentes das relações ordinárias de troca, mas do contexto estratégico de fuga da judicialização.*

21. *Ainda que diversos vetores legais venham incentivando a adoção de meios adequados de solução de conflitos, tema debatido na esfera acadêmica e nas instituições públicas, passando a constar inclusive como política pública de Estado a busca pela redução da litigiosidade e da sobrecarga do Judiciário, tais políticas não podem gerar incentivos para a aceitação, por parte dos atores públicos, de situações desvantajosas no bojo de soluções consensuais, sob o receio de uma futura judicialização.*

22. *Tal reflexão traz o tema continuamente debatido e avaliado nas soluções consensuais acerca dos incentivos gerais passados aos agentes econômicos sobre os níveis de barganha que são*



possíveis e como distinguir atores que se comportaram de boa-fé com o Estado, mediante relações cooperativas, daqueles que atuaram ou passaram a atuar fora de tais limites, para, após a instauração de um quadro de impasse, valerem-se das fragilidades institucionais para postular situações vantajosas em sede de acordo.

23. *Temos percebido, assim, a assunção irrestrita de tal premissa, tanto pelos atores institucionais do Poder Executivo, inclusive em pareceres da própria Advocacia-Geral da União, por suas diversas unidades de atuação, quanto pelos integrantes das Comissões de Solução Consensual pertencentes aos quadros do TCU.*

24. *A nosso ver, a abordagem da evitação do conflito, que vem se alargando de forma acrítica, acaba por traçar o cenário da judicialização sempre desfavorável à União, com probabilidades mal calculadas e pouco fundamentadas de insucesso na demanda ou de deferimento de decisões judiciais obstativas das ações governamentais, sem dados pretéritos ou prospecção de cenários alternativos.*

25. *No presente caso, embora se esperasse análises de risco de judicialização mais detalhadas confeccionadas pela AGU, os debates na CSC foram superficiais e sem evidências e análise de dados. Para nosso espanto, a única consideração embasada para traçar algum cenário temporal de possíveis atrasos na obra foi apresentada em instrução do Diretor da AudSaúde (peça 106, §11). Embora reconheçamos a boa vontade da instância diretiva da AudSaúde em trazer algo a mais para a análise, os dados levaram em conta somente a duração média de processos na Justiça Federal e os impactos em custos de armazenamento dos bens já adquiridos pela Fiocruz durante tal período.*

26. *O tema, entretanto, comporta diversas nuances que sequer foram debatidas, como a diferenciação entre o risco de disputa judicial dos valores de saída (indenizações) e os riscos judiciais de paralisação dos atos administrativos de rescisão contratual e de nova contratação pela Fiocruz, que conforme comentaremos logo em seguida, são mitigados por instrumentos processuais postos à disposição somente da Fazenda Pública em juízo, em defesa de políticas públicas e ações governamentais relevantes para a sociedade.*

27. *Refiro-me especificamente aos instrumentos de contracautela consistentes em suspensões de liminar e suspensões de segurança, previstos em leis vigentes desde os anos de 1990 (cito em especial a Lei 8.437/92 e a Lei 12.016/2009 – Lei do Mandado de Segurança), utilizados em casos estratégicos pela Advocacia Pública Federal em favor da manutenção de ações governamentais, cuja paralização representaria grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública.*

28. *Não se trata de recurso utilizado na via processual ordinária, mas nítido mecanismo de proteção do interesse público, proposto diretamente perante o Presidente do respectivo Tribunal e analisado de forma expedita, com altas taxas de sucesso da Fazenda Pública Federal.*

29. *Os cenários adversos de judicialização para o Consórcio em nenhum momento foram trazidos à mesa, ou ao menos foram registrados nas manifestações dos representantes do poder público, desequilibrando a balança de incentivos das negociações em favor do Consórcio, não obstante seu histórico de atuação no contrato tenha sido duvidoso, conforme as evidências trazidas pela AudUrbana a partir de auditoria já concluída (TC-010.152/2024-5), onde já havia proposta feita pela Unidade Técnica de expedição de determinação à Fiocruz para a rescisão contratual, com suas consequências jurídicas e financeiras, inclusive a possibilidade de impedimento do consórcio disputar nova licitação no prazo de cinco anos.*

30. *Tais riscos também são relevantes e podem trazer consequências reputacionais e financeiras a empresas e indivíduos nas soluções consensuais, além de fechar portas para novas oportunidades e contratos com o poder público.*



31. *Enfim, nesta SSC e em outras que temos acompanhado de forma próxima, os riscos judiciais têm sido mal dimensionados, gerando temores excessivos, trazendo para o centro das negociações uma verdadeira aversão à judicialização, tornando o acordo a via quase inafastável para a solução do impasse, levando à admissão de barganhas muitas vezes desfavoráveis ou excessivamente lenientes com comportamentos passados e atuais de natureza possivelmente oportunista, embora estivessem à disposição da Administração Pública seus tradicionais instrumentos de atuação sponte própria no contrato administrativo.*

32. *Outro ponto que vem nos causando certa preocupação nas discussões das CSC é o enquadramento fático trazido pelos atores diretamente interessados – órgãos da Administração Federal e o particular.*

33. *Não raro, os imbróglis instalados há anos são decorrentes de complexos enfeixamentos de erros e acertos praticados por ambas as partes em conflito: particular e poder público. Assim, cremos que há uma natural inclinação para que as origens dos impasses sejam atribuídas a causas supervenientes, normalmente mudanças macroeconômicas ou alterações no cenário regulatório, em detrimento da assunção realista das causas que levaram ao conflito.*

34. *No presente caso não se deu de forma distinta. Em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (peça 4), é ressaltada manifestação técnica da Fiocruz em que o cenário fático é quase integralmente atribuído às mudanças supervenientes da Selic, impactando as taxas de financiamento, dificultando ao Consórcio a captação de recursos no mercado, impedindo o início das obras.*

35. *Tal abordagem esteve presente de forma consistente nas discussões da CSC, no sentido de que o impasse se deveu a uma mudança abrupta da conjuntura macroeconômica, afetando a financiabilidade do projeto.*

36. *Embora tais mudanças macroeconômicas sejam um fato, cenário deveras diverso é apresentado pela AudUrbana (peça 100), em posição já amadurecida pelo longo acompanhamento desde as fases anteriores de planejamento, licitação, assinatura do contrato e execução frustrada da obra.*

37. *Mais uma vez não temos dúvidas ao afirmar que o ambiente consensual admite larga margem de boa vontade na solução dos impasses, a partir de uma visão prospectiva da questão. No entanto, só se pode olhar para frente, com uma abordagem construtiva, se tivermos na mesa um cenário realista de erros e acertos dos atores envolvidos, ainda que não se trate de um processo responsabilizatório.*

38. *Em tal tendência à construção de realidades idealizadas e pouco afeitas à autocritica pelos atores diretamente envolvidos nas controvérsias, avulta a importância dos insumos fáticos trazidos pela Unidade Técnica temática e que normalmente já vem atuando sobre o imbróglis na seara do controle externo stricto sensu.*

39. *Infelizmente, as informações trazidas pelas unidades técnicas especializadas muitas vezes não têm composto a base fática da CSC, a bem da formulação de um acordo. No presente caso, há um largo relatório de auditoria já produzido sobre a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) nos autos do TC-010.1522024-5, apontando o inadimplemento contratual pelo Consórcio.*

40. *É certo que tal relatório de auditoria não representa a posição oficial do TCU, por não ter sido objeto de julgamento pelo colegiado. Ocorre que, se tivesse havido julgamento de mérito da questão controvertida, sequer seria possível a admissão da presente SSC, nos termos do § 1.º do art. 5.º da IN-TCU 91/2022, de forma que no contexto das soluções consensuais os insumos*



informativas prévias provavelmente sempre serão pareceres e relatórios de auditorias das unidades técnicas.

41. Portanto, cremos que vem se apresentando o risco de vieses de enquadramento dos fatos trazidos pelas partes interessadas, o que sobreleva a importância dos dados prévios já produzidos pelo TCU em contextos de processos de controle externo, para que os mediadores técnicos façam a chamada das partes à realidade, evitando-se que as negociações se deem sob cenários fáticos descolados das evidências já prospectadas anteriormente, com riscos de estímulos a comportamentos lenientes da Administração ou comportamentos oportunistas do particular.

42. No entanto, os atores da CSC, excetuando a AudUrbana e um trecho da manifestação do Diretor da AudSaúde (peça 106), adotaram a premissa de que existiam controvérsias sobre as causas, a culpa e a própria existência do inadimplemento contratual, o que acabou por alterar todo o cenário estratégico de negociações, impactando inclusive o ponto central de divergência na presente SSC, que consiste nos valores de saída para a formalização do distrato.

43. Vemos, portanto, tal aspecto metodológico com preocupação, quando na seara do controle já há evidências muito bem estabelecidas sobre a dinâmica dos fatos, aceitando-se de maneira excessivamente otimista nas Comissões de Solução Consensual quadros fáticos trazidos pelos interessados, omitindo-se disfuncionalidades, omissões e condutas muitas vezes pouco cooperativas dos particulares.

44. Por fim, ainda vemos relativa dificuldade de os trabalhos das CSC distinguirem as situações de particulares cooperativos e dotados de plena boa-fé, cujos pleitos são razoáveis e decorrentes das relações contratuais, de situações que apontam indícios de comportamentos oportunistas no consensualismo, vindo a pleitear posições de vantagem em razão das fragilidades estratégicas anteriormente apontadas.

45. Tal questão traz uma reflexão de grande relevância para a trajetória das soluções consensuais conduzidas pelo TCU e as sinalizações que são passadas a atores públicos e privados, sobre os riscos de o ambiente do consensualismo ser capturado por oportunismo e pretensões de obtenção de vantagens anormais, dissociadas das relações contratuais ordinárias.

46. É verdade que o ambiente mediatório impõe certa empatia às expectativas do particular, levando a cenários de barganha e concessões recíprocas. No entanto, a expertise do TCU, por suas Unidades Técnicas, também traz ao debate a consideração do que sejam expectativas realistas e o quadro geral de incentivos inerente a arranjos institucionais de contratos administrativos. Caso vantagens anormais sejam obtidas no ambiente do consensualismo, tais estruturas de incentivos presentes nos contratos podem ser fragilizadas, vindo a estimular, no médio e longo prazo, mais inadimplemento contratual, a partir da expectativa de futura resolução consensual de impasses.

47. No caso concreto, embora concordemos com o desenlace final da proposta de acordo relativa ao distrato e aos valores de saída, acreditamos que ajustes metodológicos ainda precisam ser refletidos para casos futuros, para que haja a construção mais refinada de cenários dos riscos da judicialização ou riscos arbitrais, tarefa que cabe precipuamente aos órgãos da AGU; para que sejam prestigiados os insumos fáticos trazidos pela Unidade Técnica que tenha conhecimento do histórico do problema, contribuindo para a construção de quadros fáticos mais realistas; e, por fim, para que seja melhor debatido o status em que o particular inicia e desenrola as negociações, se foi um contratado/concessionário/parceiro cooperativo, se deu causa a embaraços indevidos ou se está pleiteando vantagens anormais, a partir de um provável cenário estratégico.

II. DA JURIDICIDADE E DA VANTAJOSIDADE DO ACORDO DE DISTRATO

48. Feitas essas considerações, encontram-se bem fundamentadas as bases jurídicas para o acordo de distrato, possibilitando a rescisão amigável da avença. Já existe, inclusive, precedente do



TCU acerca da utilização da solução consensual para a extinção amigável de contrato de concessão, pondo fim a controvérsias e incertezas jurídicas de forma acordada, conforme Acórdão 199/2025-Plenário, que tratou de caso de concessão rodoviária.

49. *De forma análoga, a extinção consensual de um contrato de construção e disponibilização mediante locação, na modalidade BTS, muito menos complexo do que um contrato de concessão e não sujeito à carga regulatória desse último, mostra-se medida aderente ao ordenamento jurídico para pôr fim a incertezas jurídicas e situações contenciosas, nos termos do caput do art. 26 da LINDB.*

50. *Em seus aspectos de vantajosidade, o relatório da CSC e os pareceres da AudSaúde e AudUrbana demonstram os benefícios no encerramento do contrato de BTS para construção da planta industrial de produção de vacinas e biofármacos, contrato esse que em verdade nunca se tornou eficaz, no sentido de ensejar o efetivo início das obras.*

51. *Com o distrato, abre-se a possibilidade de que a Fiocruz e o Ministério da Saúde levem adiante, com a segurança jurídica necessária, as decisões estratégicas de uma nova contratação para, quiçá, levar a termo a construção do empreendimento, produzindo as vacinas e o biofármacos esperados.*

52. *Nesse sentido, reproduzimos breve trecho do parecer da AudSaúde, unidade técnica afeta à política pública, no sentido de que o CIBS será, caso seja efetivamente executado o projeto, o “maior centro de produção de biológicos da América Latina e figura como o principal projeto estratégico para o fortalecimento do Complexo Econômico - Industrial da Saúde (CEIS)” (peça 105, §10), reforçando o Sistema Único de Saúde e reduzindo a dependência internacional de tais insumos.*

53. *Para tanto, a pacificação das possíveis controvérsias administrativas, judiciais e arbitrais relativas ao contrato (cláusula 2.2.4 do termo de distrato, peça 27), além do compromisso do FII e de seus cotistas em não adotar nenhuma medida judicial ou extrajudicial para obstaculizar as ações futuras da nova licitação (cláusula 2.2.5 do termo de distrato, peça 27) se mostraram de grande vantajosidade para a Administração, viabilizando o novo certame com a segurança jurídica necessária para o grau de complexidade e de custos financeiros do projeto da nova planta industrial.*

54. *Também a extinção dos processos de controle externo que tratam das presentes controvérsias (cláusula 5.3 do termo de distrato, peça 27 e respectivo anexo, peça 34) contribui para a criação de um ambiente de estabilidade e previsibilidade para o futuro certame e contratação, além de também abrir espaço na agenda do TCU para a condução de seus esforços investigativos para outras questões relevantes.*

55. *De igual forma, restou bem fundamentada a utilidade e a precificação dos relatórios e estudos técnicos produzidos pelo Consórcio como insumos técnicos relevantes para a futura nova contratação.*

56. *Também os aspectos metodológicos do ajuste financeiro foram bem fundamentados e firmados em critérios razoavelmente objetivos, não decorrendo de simples negociação entre as partes, o que se mostra relevante, tendo em vista que a mediação pública não envolve a livre disposição do patrimônio público, exigindo-se a construção de bases objetivas para a aferição da vantajosidade financeira, o que nos parece estar presente no caso.*

57. *A rescisão amigável sem o pagamento de valores de parte a parte (Fiocruz e Consórcio), conforme defendido pela AudUrbana, a nosso ver contou com fundamentos igualmente relevantes. Já ressaltamos a importância das análises realizadas na auditoria do contrato de construção do centro de processamento de imunobiológicos (TC-010.152/2024-5), bem como as considerações específicas da AudUrbana nesta SSC.*

58. *Em um contexto de assimetria de informação e considerando os riscos de vieses de ancoragem e/ou de enquadramento que temos observado nos fatos trazidos diretamente pelas partes*



interessadas nas comissões de solução consensual, as análises e informações trazidas pela AudUrbana assumiram um papel estratégico para a compreensão da questão fática e de suas consequências, o que poderia ter impactos sobre as repartições dos ônus da resolução amigável do contrato.

59. *A partir desses insumos informacionais trazidos pela AudUrbana, podemos afirmar que houve indícios de comportamento oportunista praticado pelo Consórcio ao longo das tratativas da CSC.*

60. *Assim afirmamos com base na detalhada análise apresentada pela UT Especializada, que demonstrou que o Consórcio realizou sucessivos pedidos de prorrogação de prazos para a assinatura do contrato e para a posterior expedição da ordem de serviço, sob o fundamento de que buscava as fontes de financiamento do projeto, não obstante as previsões editalícias fixando prazos exíguos para a formalização do contrato. Desde aí já se materializava o inadimplemento das condições pré-contratuais.*

61. *Nessa linha, pontua a AudUrbana (peça 102):*

68. *Posteriormente à assinatura, passou a se materializar a condição de inadimplemento contratual. O consórcio contratado expediu outras solicitações de postergações da emissão da ordem de início dos serviços, todas fundamentadas nas mesmas dificuldades em finalizar as tratativas para obtenção do financiamento.*

(...)

70. *Importa esclarecer que a não emissão da ordem de serviço pela Fiocruz não pode ser utilizada para, a partir de uma interpretação normativa literal, arguir-se que não houve inadimplemento contratual. Isso porque a ordem deixou de ser emitida não por interesse da administração, mas do contratado. Portanto, não se trata de uma falta de autorização da administração para que o particular iniciasse a execução contratual.*

71. *O intuito da administração, muito nitidamente, era o contrário: iniciar tão logo quanto possível a execução da obra – desnecessário se faz trazer aqui elementos para demonstrar tal intuito, haja vista a numerosa quantidade de oportunidades em que a Fiocruz ressalta a urgência do empreendimento, inclusive nos documentos em que autoriza as postergações. É possível afirmar, na verdade, que os sucessivos atendimentos dos pleitos do contratado (ainda que indevidos) configuravam tentativas (hoje reconhecidamente infrutíferas) de possibilitar o início da obra de forma mais breve, haja vista que a dissolução contratual, no entendimento dos gestores, traria consequências danosas a esse intuito da Fiocruz.*

72. *Vale deixar claro, por outro lado, que tal interpretação não implica afastamento das falhas cometidas pela Fiocruz na condução do contrato. Conforme registrado no relatório de fiscalização retromencionado, entende-se que as postergações foram indevidas (tendo-se deixado de propor a responsabilização dos agentes públicos por conta de fatores bastante específicos – notadamente as dificuldades inerentes à implementação de empreendimento deste porte). Trata-se, tão somente, de considerar que tais falhas não trazem para a fundação a responsabilidade pela inexecução contratual e, portanto, não afastam o enquadramento da situação como inadimplemento pelo contratado.'*

62. *A AudUrbana ressalta como o quadro de inadimplemento contratual foi deixado bem claro pelo Instituto Bio-Manguinhos (Fiocruz), caso o Consórcio não conseguisse levar a cabo o financiamento da obra:*

'74. Na análise de pedido, em 2 de setembro de 2022, após a assinatura do contrato, o Instituto Bio-Manguinhos salientou que a suspensão do contrato, no caso, seria a melhor alternativa para condicionar a emissão da Ordem de Início do Serviço ao evento indicado pelo contratado. Contudo,

destacou a hipótese de rescisão do contrato em caso de insucesso na obtenção do financiamento (peça 64):

Importa mencionar que, em até 30 (trinta) dias que antecedem o final da suspensão do Contrato de Locação, o LOCADOR deverá comunicar formalmente essa Administração sobre a situação atual das tratativas com o BNDES, prestando todas as informações necessárias em relação à obtenção do respectivo financiamento, apresentando também quais medidas já foram adotadas para o início da execução do empreendimento NCPFI. Por fim, na hipótese de não demonstração da obtenção de financiamento até o término do período de suspensão do Contrato de Locação nº 505/2022, conforme Termo de Suspensão Consensual a ser celebrado, essa Administração poderá rescindir unilateralmente o referido contrato, não cabendo qualquer indenização ou ressarcimento decorrente de eventual custo incorrido, tanto ao LOCADOR como às intervenientes anuentes.'

63. *No entanto, outras foram as premissas utilizadas majoritariamente na CSC, que apontaram fundada controvérsia no inadimplemento contratual, suas causas e a atuação da própria Fiocruz em contribuir na manutenção do quadro de descumprimento do contrato, prolongando o impasse.*

64. *Não temos dúvidas jurídicas sobre a existência do inadimplemento. Pode-se discutir eventuais omissões da Fiocruz em adotar providências a tempo e modo para resolver a situação, aplicando sanções administrativas ou mesmo promovendo a rescisão do contrato. Mas não se pode perder de vista o encadeamento causal dos fatos, confundindo o inadimplemento contratual como um fato jurídico em si, com as providências que não foram adotadas em seguida pela Fiocruz para declarar tal inadimplemento e aplicar as penalidades cabíveis.*

65. *O inadimplemento contratual também é reconhecido na instrução da AudSaúde (peça 106), no entanto aponto culpa concorrente na causação de tal descumprimento:*

'7. Assim, entende-se que ocorreu o inadimplemento contratual (material), embora não tenha sido formalmente declarado e adotadas medidas dele decorrentes, pela Fiocruz. Em última instância, o Tribunal, no exercício do controle externo, poderia ter determinado que a Fiocruz cumprisse o que estipulava as cláusulas contratuais. Tivesse formalmente declarado o inadimplemento contratual em tempo próprio, nada haveria a ser ressarcido à GRT, consoante expressamente consignara nos seus pleitos de adiamentos constantes do TC 010.152/2024-5, conduzidos pela AudUrbana.'

66. *O que não endossamos é a análise da instância intermediária da AudSaúde de que teria havido culpa concorrente das partes. Isso porque não se pode inverter em termos lógicos o fato jurídico que materializa o inadimplemento contratual e a omissão na adoção de providências administrativas pelo gestor para aplicar as sanções previstas no contrato, colocando no mesmo pé de igualdade as condutas de descumprimento de cláusulas contratuais com as ineficiências da Fiocruz na condução do problema.*

67. *A AudUrbana inclusive pondera que a Fiocruz pode ter postergado tais providências de rescisão do contrato como tentativa de manter a avença, na esperança de que o Consórcio enfim obtivesse o financiamento, evitando a deflagração de novo certame, em um cenário de mercado com poucos agentes econômicos com capacidade de levar a cabo o complexo industrial.*

68. *Além disso, chama-nos a atenção que a AudUrbana demonstrou documentalmente que todos os pleitos de prorrogação de prazos formulados pelo Consórcio vieram, à época, acompanhados do reconhecimento de que a Fiocruz poderia rescindir o contrato, sem qualquer pedido de indenização ou ressarcimento de custos pelo Consórcio, caso não houvesse sucesso da empresa em obter o financiamento do projeto (vide §§ 73 a 76 da peça 100).*

69. *No entanto, no bojo das tratativas perante a CSC, parece-nos que o Consórcio assumiu posição aguerrida em pleitear reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou valores de acerto de*

contas, quando no contexto do início do contrato deixava assentada sua posição de reconhecimento tanto da mora para o início das obras, verdadeiro inadimplemento contratual, quanto da inexistência de quaisquer direitos patrimoniais em caso de rescisão.

70. Tal mudança abrupta de comportamento denota, a nosso ver, atitude oportunista, em que o agente econômico busca interesse próprio com astúcia, não a partir das vantagens e desvantagens das relações negociais ordinárias, mas a partir da exploração de contextos estratégicos ou de assimetrias de informações.

71. Ora, se nas relações com a Fiocruz o Consórcio sabia que se inseria na zona de inadimplemento contratual, descumprindo extensivamente os prazos para assinatura do contrato e início das obras, reconhecendo que em caso de rescisão não teria direitos a valores, porque na CSC chegou a pleitear valores por relatórios e estudos produzidos, desprezando na equação econômica todos os custos eventualmente advindos do reconhecimento do descumprimento do contrato, inclusive uma penalização de impedimento em contratar, fechando as portas para sua participação em novas contratações?

72. Outro ponto muito sugestivo contido em evidência documental trazida pela AudUrbana e pouco explorado na CSC foram as dificuldades do próprio Consórcio em estruturar financeiramente a operação, fragilizando a premissa amplamente adotada nas negociações de que causas macroeconômicas supervenientes decorrentes do aumento da Selic alteraram substancialmente as bases econômicas do contrato, conforme trecho ora colacionado (peça 100):

‘77. Nesse sentido, vale destacar que dentre os problemas que acometeram a execução contratual, está a própria capacidade do consórcio em estruturar financeiramente a operação e algumas condições de atratividades relacionadas às próprias definições do objeto contratado, sendo que ambos os aspectos são de responsabilidade do contratado, ao arrematar a licitação.

78. Para evidenciar essa constatação, remete-se ao excerto de carta expedida pelo BNDES à Fiocruz, citada no referido relatório de fiscalização, mencionando os pontos de fragilidade na estrutura da solicitação de financiamento que impediram o apoio financeiro ao contratado (peça 45, p. 3-4):

‘1. Ausência de Sponsor Estratégico [agente que detenha expertise no setor e capacidade financeira para assumir o papel de investidor estratégico]

2. Garantias [inadequadas ao porte e à estrutura do projeto]

3. Modelagem financeira [custo financeiro incompatível com o cenário econômico atual e com as taxas de juros determinadas nas atuais Políticas Operacionais do BNDES]

4. Alteração no cronograma de entrega das edificações relativa ao inicialmente previsto’

79. Assim, essas informações demonstram que o consórcio vencedor da licitação não forneceu aos financiadores condições suficientes de investimento, de expertise e de garantias para obtenção de financiamento ainda em prazo muito além do estabelecido em edital, o que evidencia o fato dele ter dado causa diretamente à inexecução contratual.’

73. As evidências trazidas pela AudUrbana, caso tivessem sido adotadas como base fática para a negociação, poderiam ter forçado o Consórcio a não pleitear valores de saída. No entanto, trata-se de mera prospecção de cenários que já não possui relevância, frente aos quatro meses de negociações firmadas em outras bases fáticas.

74. Há também previsão da extinção do direito real de superfície, constituído em favor do Fundo Imobiliário formado pelo Consórcio (cláusula 1.3 do termo de distrato, peça 28), e pagamento de ajuste financeiro ao agente estruturador (cláusula 2.2. do termo de distrato, peça 28), conforme item “e” do segundo termo de distrato, o que ocasionará um ônus adicional de mais de 7 milhões de



reais aos cofres da Fiocruz, além dos já mencionados valores a serem pagos ao Consórcio a título de ajuste financeiro.

75. Tais valores a serem pagos pela Fiocruz ao Estruturador, responsável pela modelagem do projeto, seriam contratualmente devidos pelo Fundo Imobiliário constituído pelo Consórcio, no montante de mais de 20 milhões de reais. A vantajosidade informada pela CSC seria que a assunção da dívida pela Fiocruz importaria em redução de mais de 65% do valor devido e permitiria a terminação consensual do imbróglcio decorrente desse contrato, gerando pacificação futura e previsibilidade para a nova contratação.

76. Ao final, os ônus financeiros assumidos pelos cofres federais passarão conservadoramente dos 20 milhões de reais, decorrentes dos valores de ajuste financeiro pagos ao Consórcio (cláusula 2.2.2 do termo de distrato, peça 27) e ao agente estruturador (cláusula 2.2 do termo de distrato, peça 28).

77. São valores substancialmente reduzidos frente ao valor histórico total da contratação de quase 10 bilhões de reais. Contudo, não deixam de ser valores expressivos frente ao quadro de possível inadimplemento contratual por parte do FII constituído pelo Consórcio, ônus financeiro aceito pela Fiocruz para pôr fim às incertezas decorrentes do malfadado contrato BTS, abrindo a possibilidade de o Poder Executivo levar adiante uma nova contratação, sob uma nova roupagem jurídica, sobretudo em razão da decisão política de, a partir de 2024, serem previstos 2,1 bilhões de reais no Plano Plurianual (Lei 14.822/2024) para fazer frente ao projeto de construção do Complexo Industrial em Biotecnologia em Saúde (CBIS).

78. Não obstante tais colocações mais realistas sobre as causas do impasse decorrente da não obtenção de financiamento para a construção do CBIS, a partir de uma perspectiva focada no desenlace futuro do impasse, espalhando todos os riscos administrativos, judiciais e arbitrais que pudessem contaminar um novo certame, impactando a percepção dos riscos pelos potenciais agentes econômicos interessados em nova contratação e talvez até mesmo na precificação do projeto, elevando os custos de todo o empreendimento a partir da exigência de um prêmio de risco, acreditamos que a solução fixando os valores para ressarcir o Consórcio pelos insumos técnicos já produzidos (cláusulas 2.2.2 e 2.2.3 do termo de distrato, peça 27) poderão de fato vir a acelerar a modelagem da nova contratação, gerando o propalado ganho informacional, sendo um fundamento razoável para a aceitação dos valores negociados.

79. Outras cláusulas também garantem vantajosidade técnica à Fiocruz, como a 5.2.1 do termo de distrato (peça 27), que possibilita a livre utilização e divulgação dos produtos técnicos (relatórios e estudos), inclusive para serem franqueados a terceiros, o que atende ao intento de ampliar o acesso à informação necessária aos futuros interessados no certame.

80. Com o registro de nossas preocupações acerca das possíveis desvantagens estratégicas que podem ser impostas aos órgãos e entidades federais nas tratativas das CSC, decorrentes do enquadramento fático descolado de achados e evidências já coletados pelo TCU em processos de controle externo, manifestamos nossa concordância com os termos de distrato constantes das peças 27 e 28 destes autos.

III – DA INVIABILIDADE DE ANUÊNCIA PRÉVIA DO TCU A ACORDO ACERCA DE DECISÕES ESTRATÉGICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELAGENS CONTRATUAIS FIRMADAS DISCRICIONARIAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO.

81. Conforme pudemos adiantar, o segundo bloco objeto de tratativas da CSC e posterior acordo (peça 35), agora somente entre os atores públicos (Fiocruz, Ministério da Saúde e TCU), referente à modelagem de uma futura contratação por meio de parceria pública-privada, em nosso entender encontra óbices intransponíveis no ordenamento jurídico, notadamente no princípio da separação dos poderes, da mais alta envergadura constitucional, previsto no art. 2.º da Constituição

Federal, e alçado a cláusula pétrea (art. 60, § 4.º, III, CF/88), nas competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União, cujo design institucional o insere como um órgão constitucional autônomo de controle externo, não podendo se imiscuir nas decisões discricionárias da Administração Federal, como se gestor público fosse, bem como nas finalidades legais das soluções consensuais, voltadas à resolução de impasses, conflitos ou incertezas jurídicas.

82. *Tal tema assume elevada importância, podendo a aceitação do segundo bloco de acordo representar um grave precedente para o futuro das soluções consensuais conduzidas de forma vanguardista pelo TCU, abrindo indesejáveis portas para que o Poder Executivo venha a trazer, no bojo de soluções consensuais, decisões político-administrativas futuras, afetas tão somente ao seu espaço decisório.*

83. *De um lado, como temos remarcado em nossas manifestações, o ambiente do consensualismo admite certa margem de criatividade, de forma regrada, com vistas à solução de situações contenciosas e impasses na Administração Pública.*

84. *Contudo, a dimensão de contenção do poder exercida pelo ordenamento jurídico conserva seu relevante papel no contexto do Estado Democrático de Direito, a partir da função primordial do princípio da legalidade de orientar e balizar os agentes públicos, com a primazia dos instrumentos normativos primários (Constituição, leis complementares, leis ordinárias e medidas provisórias) como únicos veículos capazes de trazer inovações no sistema jurídico, abrindo novas portas de atuação institucional.*

85. *Nesse contexto, desconhecemos que outras solicitações de solução consensual já apreciadas pelo TCU tenham trazido em seu bojo a anuência prévia do TCU a futuras decisões político-administrativas estratégicas, a cargo exclusivamente do Poder Executivo, em sua função de conduzir políticas públicas. Ainda que assim já tivesse ocorrido, a mesma questão teria sido certamente levantada, tendo em vista se apartar do modelo constitucional de controle externo a possibilidade de os tribunais de contas anuírem previamente a decisões políticas, atos administrativos discricionários ou escolhas estratégicas por modelagens contratuais.*

86. *Causa-nos espécie um dos considerandos da proposta de acordo deixar claro que o conteúdo da avença trata de aspectos de política pública, confirmando-se que se deu um passo adiante na solução consensual, conforme transcrito abaixo (termo de autocomposição, peça 35), com nosso destaque:*

m) As decisões relativas à estruturação do novo contrato e do futuro procedimento licitatório para implementação do CIBS constituem aspectos de política pública pertinentes apenas aos membros das Partes e do Interveniente-Anuente que integram a Comissão de Solução Consensual, e sua definição não pressupõe anuência do FII, inclusive em prestígio à isonomia que deverá reger o futuro certame;

87. *Sequer argumentos de ordem puramente pragmática poderiam subverter o escopo de atuação do Tribunal de Contas da União no presente caso, como foi ventilado na CSC, no sentido de que esse segundo acordo seria voltado à ampliação da segurança jurídica das decisões da Fiocruz, ladeada pelo Ministério da Saúde, trazendo sinalizações positivas ao mercado.*

88. *Admitir tais fundamentos de índole puramente prática, afeitos tradicionalmente ao Poder Executivo, seria fazer vergar a ordem constitucional, com a nítida confusão entre as funções de governar, administrar e gerir a máquina pública, e a função dos Tribunais de Contas de exercer o controle externo, ainda que o consensualismo não seja atividade de controle propriamente dita.*

89. *É preciso, portanto, minimante se estabelecer os contornos do escopo das soluções consensuais, as quais o TCU abraçou amplamente como mecanismo extrajudicial de resolução de controvérsias, cujas balizas centrais são trazidas pela cláusula geral de negociabilidade na esfera pública pelo art. 26 da LINDB, voltada à eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação*

contenciosa, o que de longe não se confunde com anuência prévia a decisões discricionárias adotadas pelo Poder Executivo, cuja margem de conveniência e oportunidade é amplamente franqueada pela legislação ao gestor público, observando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, encartados no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

90. *De igual forma, a Lei 13.140/2015, outro relevante referencial legal para o consensualismo público, trata unicamente de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, de forma que no segundo acordo proposto somente entre os atores públicos (peça 35) não há que se falar em conflitos existentes – que já seriam dirimidos com os dois termos de distrato (peças 27 e 28) – tampouco em conflitos potenciais, mas tão somente na adoção de decisões administrativas futuras, inseridas no cotidiano da gestão pública.*

91. *Tanto assim o é que os pareceres e manifestações presentes nos autos desta SSC apontam para diversos caminhos discutidos mesmo antes da instauração da CSC, como a cessão do contrato de BTS para outro possível agente econômico, passando pelas alternativas discutidas na comissão, como novo contrato built to suit, contrato de obra pública e a própria parceria público-privada.*

92. *No caso do CBIS, quando a Fiocruz não detinha disponibilidade orçamentária para a construção do complexo, modelou-se a contratação na forma de BTS, em que o risco da construção e da captação dos recursos caberia integralmente ao contratado. Visto que tal modelo se mostrou malsucedido para o grau de complexidade do projeto e considerando as vicissitudes passadas pelo Consórcio, houve decisão política por prever orçamento no Plano Plurianual, até 2027, para a construção do complexo, percebendo-se que a assunção de parcela dos custos se mostraria mais atrativa para o parceiro privado.*

93. *Conforme registrado no Relatório da CSC (peça 112, §75), a Fiocruz e o Ministério da Saúde acabaram por buscar o apoio institucional da Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos (SEMPI) da Casa Civil, reforçando que o vulto da provável contratação exige expertise específica da tal secretaria.*

94. *Tais considerações ilustram como as percepções do gestor público variam ao longo do tempo, conforme as circunstâncias do momento e as diretrizes e prioridades políticas adotadas, temas que são conferidos pela Constituição ao poder legitimado democraticamente para tomar tais decisões, que é o Poder Executivo, prestando contas de tais decisões à sociedade e aos órgãos de controle.*

95. *O que se mostra anômalo ao quadro constitucional e infelizmente não foi problematizado em nenhum momento pelos atores da CSC, sobretudo pelos mediadores públicos, que devem trazer as partes para a realidade dos limites do ordenamento jurídico, é ter sido nutrida a expectativa do Poder Executivo que tal tema pudesse contar com a anuência prévia do TCU, por meio de uma manifestação de vontade não voltada a dirimir controvérsias e conflitos passados - questão que foi amplamente tratada no termo de distrato – mas a supostamente “assegura[r] maior segurança jurídica, econômica e operacional à continuidade e à expansão da capacidade produtiva de Bio-Manguinhos/Fiocruz”, conforme assentado no relatório da CSC (peça 112, §77).*

96. *Sequer podemos falar na prevenção de conflitos futuros, porque não se pode presumir que quaisquer decisões complexas do Executivo irão causar controvérsias mais à frente. Sustentar o contrário abriria a porta para que qualquer tema que possa suscitar divergências futuras ou detenha maior complexidade venha a ocasionar seu tratamento no bojo de uma solução consensual.*

97. *Cumprindo o comando encartado no art. 20 da LINDB de não firmar nossas premissas unicamente em valores jurídicos abstratos, embora entendamos que a repartição constitucional de competências e os contornos legais das soluções consensuais sejam fundamentos da mais alta relevância para a autocontenção das instituições públicas, cumpre-nos brevemente antever algumas consequências práticas de eventual precedente firmado pela aceitação do TCU a esse segundo bloco de acordo.*



98. *O primeiro deles é o incentivo à infantilização do administrador público. Se por um lado as Cortes de Contas têm buscado ajudar amplamente na solução de impasses administrativos, em prol do bem estar da sociedade, sobretudo em um contexto desafiador como o vivido na quadra atual, deve-se refletir sobre os riscos de que gestores públicos acabem por buscar o aval prévio dos tribunais de contas para seus processos de tomada de decisão, enfraquecendo a legitimidade constitucional do Poder Executivo, mantendo um contínuo estado de temor e dependência do gestor em relação aos órgãos de controle, desestimulando a inovação, quando em verdade cada esfera de poder deve atuar dentro de seus limites constitucionais, embora cooperando todos de forma harmônica e independente para a consecução dos fins últimos do Estado brasileiro, previstos na Constituição Federal.*

99. *Nesse contexto, não vemos como positivo para as instituições brasileiras que o Poder Executivo busque contar com a anuência prévia do TCU sobre decisões estratégicas e modelagens contratuais, ainda que tal aceitação do acordo pudesse de fato sinalizar positivamente ao mercado e até mesmo reduzir o prêmio de risco em um projeto de tal magnitude e complexidade. Nesse caso, razões pragmáticas de curto prazo sequer se sustentariam ante iguais riscos práticos, de médio e longo prazo, de enfraquecimento das instituições brasileiras.*

100. *Como segundo ponto, a anuência do TCU em um acordo como o ora proposto pela CSC traria em si o risco de ser utilizado pelos atores públicos (Ministério da Saúde, Fiocruz e AGU) como um salvo conduto ou um atestado de lisura, quando em verdade sabemos que entre as decisões estratégicas e de modelagem contratual, tomadas de forma genérica, e o efetivo detalhamento e execução existe um enorme abismo, que exigirá competência técnica e aderência a padrões de conformidade, para que o projeto seja efetivamente posto de pé.*

101. *Tal tema é particularmente sensível quanto à orçamentação das despesas de capital (Capex), que ainda é objeto de discussões e deverá ser amplamente aprofundado e detalhado pelo Poder Executivo, não podendo o tema ser objeto de solução consensual na fase de pouca maturidade com que se encontra até o presente momento.*

102. *Sequer entendemos como seria possível a viabilização prática da cláusula 3.2 do acordo (peça 35), transcrita abaixo:*

‘3.2. Melhores esforços. As Partes e o Interveniente-Anuente se comprometem a envidar os seus melhores esforços no acompanhamento e na validação do CAPEX do empreendimento, no âmbito dos serviços em curso de atualização, de modo que, em vista da urgência na operacionalização do CIBS, a licitação e a contratação para sua implementação ocorram com a maior brevidade e nível de segurança jurídica possíveis, observadas as normas aplicáveis.

3.3. A validação supracitada ocorrerá por meio da avaliação periódica do Interveniente Anuente dos entregáveis produzidos pela empresa contratada para a revisão do CAPEX e previamente validados pela Fiocruz, conforme diretrizes e premissas acordadas entre as Partes, sem prejuízo de serem entre elas acordadas, em momento superveniente, diretrizes e premissas distintas.’

103. *Diferentemente dos casos de SSC, em que o TCU realiza um monitoramento das cláusulas acordadas ou das condicionantes impostas, nesse caso novas rodadas de validação das despesas de capital ainda seriam necessárias, em uma espécie de acompanhamento informal no bojo da SSC, demonstrando como o acordo firma bases genéricas para pontos ainda em aberto, que em situações normais estariam submetidos ao processo de acompanhamento de desestatizações e parcerias público-privadas, nos termos da IN-TCU 81/2018, conforme iremos comentar logo em seguida.*

104. *Poderiam ainda ser suscitadas diversas dúvidas sobre até que ponto o TCU se vincularia a essas decisões tomadas no acordo, de forma que futuras ações de controle se veriam na contínua controvérsia sobre se seria possível a avaliação e a glosa de atos administrativos advindos de tais estruturas consensuais, firmadas em bases gerais, em especial os parâmetros das despesas de capital.*



105. Ainda demonstrando como a minuta de acordo propõe situação anômala, de uma simples cláusula de eleição de foro surgem pontos que novamente não foram sequer debatidos na CSC. Se houver divergências entre as partes – provavelmente entre o TCU e os entes públicos - as disputas seriam resolvidas exclusivamente no foro da Justiça Federal do Rio de Janeiro (cláusula 6.1, peça 35), demonstrando como o TCU estaria abrindo mão de suas competências sancionatórias e mandatórias em uma matéria ainda nebulosa, que é a fixação do CAPEX do empreendimento, sendo em verdade o presente acordo uma verdadeira armadilha para o controle externo.

106. Enquanto os acordos de distrato (peças 27 e 28) põem fim a controvérsias passadas, gerando até mesmo a extinção de diversos processos de controle externo no TCU, o acordo entre os atores públicos (peça 35) terá o potencial de gerar divergências futuras em ações de controle, a pretexto de fomentar um ambiente de maior segurança jurídica.

107. Além disso, os gestores públicos se colocariam em situação de extrema vantagem com a inclusão nessa segunda parte da solução consensual de cláusula de exoneração de responsabilidade perante o TCU (cláusula 7.1, peça 35), muito embora o acordo seja excessivamente genérico sobre a modelagem futura (PPP) da contratação e sobre a atualização do CAPEX.

108. Poderiam ser levantados questionamentos sobre se a anuência a tal acordo pelo Plenário do TCU poderia obstaculizar a própria Corte Federal de Contas em sua atuação concomitante sobre desestatizações e parcerias público-privadas, conforme regrado atualmente na IN-TCU 81/2018, que prevê o acompanhamento das fases de tais procedimentos administrativos.

109. Parece-nos ser essa exatamente a pretensão dos órgãos do Poder Executivo, realizando uma simplificação do controle sobre a parceria público-privada a ser constituída, criando um verdadeiro by pass do controle externo, sob o pretexto de utilizar a via consensual, blindando os agentes públicos que participaram da CSC, sem sequer termos a noção exata do alcance subjetivo da citada cláusula 7.1 do termo de autocomposição de peça 35, justamente acerca de uma das mais complexas PPP's que devem ser levadas a cabo pelo Governo Federal e que mais mereceria o acompanhamento pari passu de todas as suas fases pela via tradicional do controle externo, conforme o fluxo da IN-TCU 81/2018.

110. Tampouco o argumento da urgência na construção do CBIS e a tentativa de acelerar o processo com a anuência prévia do TCU à modelagem da parceria público-privada é capaz de ser adotado sem maiores críticas. Isso porque o impasse já dura mais de três anos sem que o Poder Executivo tenha adotado medidas autoexecutórias no contrato, inseridas em suas esferas de competências administrativas.

111. Assim, não obstante a importância da planta industrial para o SUS seja inegável, não vemos como ser subtraído o fluxo ordinário do controle externo sobre a eventual PPP a ser adotada pelo Ministério da Saúde e pela Fiocruz.

112. Veja-se ainda, conforme já pontuamos, que tais processos de acompanhamento, embora traduzam controle concomitante pelo TCU, têm como pressuposto decisões político-administrativas já tomadas pelos órgãos de governo, e não a anuência prévia da Corte de Contas aos processos de formulação de tais decisões estratégicas. A partir daí deflagra-se o controle de conformidade e operacional sobre tais modelagens, mas sem ingerências do TCU sobre as decisões políticas em si, adotadas pelos órgãos do Poder Executivo.

113. Por fim, eventual negativa de anuência do TCU ao segundo bloco de solução consensual não traria nenhum prejuízo à consecução dos objetivos de política pública firmados pelo Poder Executivo relativos à construção do CBIS, inexistindo óbices a que a Fiocruz, juntamente com o Ministério da Saúde, leve adiante a pretendida parceria público-privada, dentro de seus espaços de discricionariedade, com o devido acompanhamento do TCU em cada uma de suas fases, conforme previsto na IN-TCU 81/2018.



IV– PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se no seguinte sentido:

a) pela aprovação da proposta de solução consensual trazida pela CSC no que se refere aos dois termos de distrato (peças 27 e 28); e

b) pela rejeição da proposta de solução consensual firmada entre a União, Fiocruz e TCU (peça 35), referente à modelagem contratual da parceria público-privada e negociações consensuais do CAPEX.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério da Saúde (MS) para a resolução de controvérsias relativas ao contrato de locação sob medida (**Built to Suit** – BTS), firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio NCPFI-RJ), com vistas à construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS).

I – Da contratação

2. Para a consecução do empreendimento, a Fiocruz abriu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Presencial 1/2021-BM, cujo objeto era a contratação de investidor para a execução, sob a modalidade BTS, das obras de construção do complexo industrial, incluindo a montagem dos equipamentos de produção adquiridos pela instituição e o fornecimento de equipamentos de utilidades e materiais. A aludida planta industrial ficaria vinculada ao Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), unidade administrativa integrante da Fiocruz.
3. O plano de negócio foi elaborado sob a premissa de que a construção do CIBS seria financiada por um Fundo de Investimento Imobiliário (FII). O valor mensal a ser pago ao fundo seria composto por uma parcela referente à reversão do imóvel para a Fiocruz/Bio-Manguinhos e outra ao aluguel. O valor destinado à reversão serviria para custear o pagamento dos investimentos realizados, os quais estariam completamente amortizados com o encerramento do contrato.
4. Após a conclusão do certame, foi celebrado o contrato BTS s/nº, em 31/8/2022, entre o Consórcio NCPFI-RJ, na condição de locador, e a Fiocruz, na condição de locatária. Além disso, o ajuste teve como intervenientes anuentes as sociedades empresárias GRT **Partners** Capital e Participações Ltda. (GRT Partners), Lineal Participações S.A. e AF FIT Construções e Comércio Ltda., na condição de cotistas do FII e integrantes do consórcio vencedor.
5. O objeto da avença foi assim descrito:
“locação de imóvel, pelo regime de locação sob medida, para operação do Novo Centro de Processamento Final – NCPFI, pelo Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Biomanguinhos/Fiocruz contemplando a execução, pelo LOCADOR, das obras de construção, o fornecimento, a instalação dos equipamentos de utilidades e materiais, conforme Anexos 2 e 3 deste Contrato de Locação, incluindo ainda o transporte e instalação dos EQUIPAMENTOS DE PRODUÇÃO, conforme previsto no Anexo 4 deste - a implantação se dará em parte do TERRENO descrito no Anexo 1, cedido nos prazos e termos aqui previstos.”



6. A proposta vencedora apresentou valor presente líquido (VPL) de R\$ 5.004.827.024,05, correspondente a parcelas mensais de amortização de R\$ 50.845.661,71, totalizando R\$ 9.734.910.391,44, ao longo do prazo de vigência do ajuste, em valores nominais (data-base: 1º/8/2021).
7. Segundo a cláusula terceira, o contrato:
“é regulado pela Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, pela Lei Federal nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012, pela Lei Federal nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, pela Lei nº 8.668 de 25 de junho de 1993, pela Instrução CVM nº 472/2008 e suas alterações posteriores e, de forma supletiva e subsidiária, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, além dos demais dispositivos legais pertinentes, caracterizando-se como um negócio jurídico de natureza eminentemente privada, denominado contrato da administração e não contrato administrativo” (grifos acrescidos).

III – Do contexto fático após a assinatura do Contrato BTS

8. A fim de melhor compreender o contexto da presente solicitação de solução consensual, cabe trazer à baila o histórico dos fatos ocorridos após a assinatura do contrato, conforme a descrição contida no relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), no âmbito do Fiscobras 2024, que serviu de base para o Acórdão 2.475/2024-Plenário, de minha relatoria (TC 010.152/2024-5).
9. Concluídos os procedimentos da licitação, o contrato somente veio a ser assinado em agosto de 2022, 244 dias após a homologação do certame, ocorrida em dezembro de 2021. A demora na assinatura foi justificada pelo consórcio vencedor pela necessidade de completar a estrutura financeira do projeto, citando dificuldades macroeconômicas e geopolíticas.
10. Na oportunidade, o consórcio vencedor solicitou a suspensão do contrato por 180 dias, a partir da sua assinatura, condicionando a retomada do contrato à obtenção de financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A administração aceitou o pedido, destacando a possibilidade de rescisão do contrato em caso de insucesso na obtenção do financiamento – insucesso esse que, de fato, ocorreu.
11. Após o fim do prazo inicial solicitado, a locadora solicitou, em 6/3/2023, a não emissão da Ordem de Início dos Serviços (OIS) por mais 180 dias, alegando que a emissão dificultaria a obtenção do crédito necessário à obra. O Bio-Manguinhos comprometeu-se a avaliar os termos do requerimento, postergando a decisão.
12. Nesse ínterim, houve alteração na composição societária do consórcio construtor contratado para a execução da obra. A inclusão da PowerChina International no consórcio construtor acarretou diversas prorrogações para análise de documentos e informações, culminando na expectativa, por parte da Fiocruz e do Bio-Manguinhos, de emissão da OIS e início das obras até março de 2024.
13. Ocorre que, mesmo após todos os adiamentos desde a homologação do certame até a assinatura do contrato, seguido de suspensão da avença e de prorrogações de emissão da ordem de início dos serviços, a locadora não logrou êxito na estruturação econômico-financeira da avença.
14. Diante do insucesso do consórcio na obtenção dos valores necessários, a Fiocruz e o Bio-Manguinhos discutiram uma proposta para viabilizar a execução do empreendimento, financiando-o, em parte, com a utilização de recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual da União e de receitas decorrentes da comercialização de vacinas. O aporte de recursos

públicos seria da ordem de R\$ 1,2 bilhão, que corresponde a 20% do custo de implantação atualizado do projeto.

15. Todavia, diante das conclusões preliminares da AudUrbana, no relatório de auditoria acostado no TC-010.152/2024-5 (item 8 **supra**), pela ilegalidade do aporte de recursos públicos no contrato, o Ministério da Saúde, considerando a complexidade jurídica e a importância estratégica do projeto, ingressou com a presente solicitação de solução consensual com o fim de construir uma solução consensual que viabilizasse a construção do CIBS.

IV – Da análise da Comissão de Solução Consensual (CSC)

16. Após o exame de admissibilidade efetivado pelo Presidente desta Casa, o qual foi posteriormente ratificado por despacho monocrático de minha autoria, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) instituiu a comissão de solução consensual (CSC), integrando-a com representantes da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), da AudUrbana, da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), da Fiocruz, do Ministério da Saúde e da GRT **Partners**, em nome do Consórcio NCPFI-RJ.
17. O trabalho da comissão também foi acompanhado pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Consultoria Jurídica (Conjur) do Ministério da Saúde, do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU), da Coordenação de Representação de Acordos Extrajudiciais-AGU, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria Federal junto à Fiocruz.
18. Após a conclusão das tratativas, a CSC elaborou, de forma inédita, dois relatórios de solução consensual (peças 29 e 32), consubstanciando duas minutas de termos de autocomposição (peças 27 e 35): um tratando propriamente da controvérsia apresentada quanto ao Contrato BTS, contemplando o encerramento amigável da avença, por meio de um termo de distrato; e o outro abrangendo as diretrizes para a estruturação de um novo procedimento licitatório para a construção do CIBS, sob a forma de uma Parceria Público-Privada (PPP).
19. Os aludidos relatórios e termos de autocomposição contaram com a anuência da AudSaúde e da SecexConsenso (peças 105, 106, 115 e 116). A AudUrbana concordou apenas com o segundo relatório de solução consensual, tendo divergido parcialmente do primeiro, especificamente, quanto ao pagamento de valores pelo Bio-Manguinhos ao consórcio contratado, em face da extinção amigável da avença.
20. Quando os autos se encontravam em meu gabinete, foram juntadas as manifestações do Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União e da Procuradora-Geral Federal, acompanhadas dos pareceres jurídicos correspondentes, autorizando a celebração dos acordos.

V – Da controvérsia quanto ao contrato BTS

21. Conforme visto, a controvérsia submetida à mediação técnica deste Tribunal diz respeito à construção de uma solução jurídica para o impasse verificado entre as partes signatárias do Contrato BTS, no que se refere à emissão da ordem de início de serviços.
22. No âmbito das tratativas, o Consórcio NCPFI-RJ alegou que alterações no cenário macroeconômico, como a alta da Taxa Selic e de outros indicadores financeiros, teriam inviabilizado a obtenção do financiamento necessário à consecução da avença.
23. A comissão analisou e discutiu soluções alternativas ao longo das tratativas, com o objetivo de viabilizar a construção do CIBS.
24. A princípio, os integrantes da CSC discutiram a manutenção do contrato vigente, a partir de ajustes nas variáveis econômicas da avença propostas pelo consórcio.

25. O contratado propôs alterar a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto para 10,96%, mediante adoção de novos parâmetros do Fluxo de Caixa Livre do Projeto, como aumento do aluguel a ser pago pela Fiocruz, ampliação do prazo contratual, redução do custo de capital (Capex) por meio de diminuição do escopo do contrato, aporte público e mecanismos de antecipação de pagamentos.
26. Após as discussões, não houve convergência com o consórcio sobre a vantajosidade da proposta para a administração pública.
27. Outra solução considerada foi a realização de um procedimento competitivo simplificado, que permitiria a participação do consórcio em uma nova concorrência. Essa alternativa visava garantir maior transparência e competitividade, mas dependia de ajustes no contrato vigente ou de sua extinção para viabilizar a nova licitação.
28. Após ampla discussão sobre o cabimento da tese de desequilíbrio defendida pelo consórcio, os impactos da classificação do Contrato BTS como operação de crédito (Acórdão 755/2023-Plenário), as questões de natureza orçamentária e a vantajosidade da solução para a Administração, as partes representantes do setor público entenderam pela impossibilidade de adoção de solução orientada à manutenção do contrato vigente.
29. Segundo o relatório da CSC, os integrantes da comissão também teriam discutido as causas que geraram as dificuldades do consórcio para obtenção do financiamento, não tendo havido, do mesmo modo, uma confluência quanto aos motivos desse fato.
30. Nesse quadro, a CSC concluiu que *“diante das discordâncias sobre as causas e justificativas apresentadas pelas Partes para a inexecução contratual, estabeleceu-se que o caminho a ser seguido seria a negociação de um distrato consensual entre a Fiocruz e o Consórcio”*.

V.1 – Da solução encontrada pela CSC: o distrato contratual

31. Os membros da comissão propõem um distrato que não enseje nenhuma penalidade, indenização ou ressarcimento decorrente da extinção antecipada do Contrato BTS devido de parte a parte, ressalvado um ajuste financeiro apurado em favor do consórcio.
32. O valor desse ajuste financeiro decorreu de um encontro de contas entre os gastos efetivamente incorridos pela GRT **Partners** e os dispêndios que a Fiocruz suportou desde a assinatura do contrato.
33. Os valores pleiteados pelo consórcio correspondem a gastos incorridos desde a celebração do contrato, os quais foram analisados pela Fiocruz, com o apoio de consultorias econômica (Fundação de Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE) e jurídica (Souto Correa Advogados).
34. Além dessa visão de materialidade, também foi feita uma avaliação acerca da utilidade dos produtos desenvolvidos pelo FII associados a esses custos. O objetivo dessa avaliação não foi valorar objetivamente cada produto separadamente, mas analisar a importância desses materiais para a estruturação de um novo projeto.
35. Por parte da Fiocruz, também se procedeu à apuração dos danos e prejuízos suportados pela Fundação em decorrência da não execução do Contrato BTS nos moldes originalmente pactuados. A apuração contemplou, entre os elementos mais relevantes, os custos de armazenagem dos equipamentos, valores despendidos com proteção de blocos e cintas de anticorrosão e eventuais dispêndios futuros com a substituição de componentes eletrônicos dos equipamentos armazenados, caso venham a demandar manutenção ou substituição.



36. A partir do valor pleiteado pelo FII, após esse processo de diligenciamento e subtração dos custos incorridos pela Fiocruz, apurou-se um saldo em favor do FII no valor de R\$ 10.846.216,40 e de US\$ 1.042.845,00.
37. A proposta de acordo também previu a assunção pelo poder público de uma dívida do consórcio junto à empresa por ele contratada para a estruturação do projeto. O Termo de Distrato prevê que a Fiocruz assumirá o pagamento de R\$ 7.011.298,23 ao Estruturador, até o dia 31 de dezembro de 2025, “condicionando tal pagamento à comprovação, pelo FII, da prévia celebração de termo de acordo com o Estruturador, por meio do qual este último confesse o recebimento do valor e outorgue à Fiocruz, ao FII e a quaisquer terceiros eventualmente envolvidos a mais ampla, plena, geral, irrestrita e irrevogável quitação em relação ao Contrato nº 076/2017”.
38. Conforme a maioria dos membros da comissão, o distrato foi fundamentado na necessidade de encerrar o contrato de forma consensual, evitando litígios prolongados e custos adicionais para ambas as partes. A solução consensual foi considerada vantajosa porque:
- a) mitiga riscos judiciais e financeiros, evitando processos que poderiam durar anos e resultar em custos ainda maiores para os cofres públicos;
 - b) garante à Fiocruz a titularidade plena dos estudos desenvolvidos, que serão utilizados na estruturação de um novo projeto, promovendo maior qualidade técnica e celeridade no futuro processo licitatório; e
 - c) permite a superação das fragilidades do modelo **built to suit**, possibilitando a adoção de uma nova modelagem contratual mais segura e atrativa, como uma parceria público-privada sob regime de **project finance**.
39. Em resumo, o distrato foi estruturado para equilibrar os interesses das partes, minimizar perdas e criar condições favoráveis para a retomada do projeto do CIBS.

V.2 – Do posicionamento divergente da AudUrbana

40. A AudUrbana considerou o distrato uma solução viável e razoável, especialmente diante das dificuldades enfrentadas pelo consórcio em obter financiamento para a construção do CIBS.
41. A unidade técnica reconheceu que a via consensual era preferível à judicialização, que poderia gerar custos elevados, atrasos significativos e riscos financeiros para a Administração Pública. Além disso, o distrato foi visto como uma forma de mitigar os riscos sistêmicos associados ao contrato vigente e de viabilizar a retomada do projeto com maior brevidade.
42. Não obstante, a unidade técnica especializada não concordou com o pagamento de valores ao consórcio contratado no âmbito do distrato do Contrato BTS.
43. A unidade técnica argumentou que o consórcio foi inadimplente ao não cumprir suas obrigações contratuais, especialmente no que diz respeito à obtenção de financiamento para a execução do projeto.
44. Segundo a unidade técnica, os custos apresentados pelo consórcio não deveriam ser ressarcidos, pois, conforme a modelagem da contratação (BTS), os riscos financeiros e de construção são integralmente assumidos pelo locador (no caso, o consórcio contratado), não havendo qualquer responsabilidade do contratante, quanto ao insucesso na estruturação financeira da avença.

45. Não obstante, a AudUrbana realizou uma análise detalhada dos produtos desenvolvidos pelo consórcio no âmbito do contrato, a fim de avaliar a utilidade e a vantajosidade de seu eventual aproveitamento pelo BioManguinhos.
46. Após o exame da documentação apresentada, concluiu, *“de maneira bastante conservadora e favorável à celebração do acordo, que o montante de R\$ 17.095.282,50 (após converter a parcela dos custos em dólar pelo câmbio US\$ 1 = R\$ 5,50) poderia ser incluído no acerto de contas em favor com consórcio contratado, uma vez que representa custos incorridos pelo consórcio que proporcionaram o desenvolvimento de informações e documentos úteis à Fiocruz em uma futura licitação do objeto”*.
47. No que se refere aos gastos incorridos pela Fiocruz que teriam se originado do atraso na execução contratual, concluiu que *“os R\$ 22.797.991,50 apresentados pela Fiocruz seriam o valor adequado a se considerar no cômputo do distrato contratual, uma vez que a responsabilidade pelos atrasos na execução do empreendimento sempre se deu por solicitação do consórcio contratado”*.
48. Assim, o resultado do acerto de contas sob a ótica de adquirir produtos úteis seria de R\$ 5.702,709,00 em favor da Administração Pública.
49. No entanto, levando em conta aspectos relacionados ao risco de litígio judicial e aos benefícios da solução imediata, a AudUrbana manifestou-se favoravelmente *“à proposta de acordo consensual, condicionado a não haver indenização entre as partes e que se considere no acordo a inclusão dos produtos resultantes de todas as subcontratações feitas pelo consórcio construtor apresentadas na tabela de custos do consórcio contratado”*.

V.3 – Do parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU)

50. Apesar de endereçar uma série de críticas relevantes à condução de solicitações de solução consensual, no tocante ao tratamento de eventuais comportamentos oportunistas do setor privado, o MPTCU concluiu que o acordo de distrato estava bem fundamentado juridicamente, sendo uma solução válida para encerrar amigavelmente o contrato e resolver as controvérsias existentes.
51. Segundo o **Parquet**, há precedentes nesta Corte de Contas que respaldam a utilização de soluções consensuais para extinção de contratos, como no caso do Acórdão 199/2025-Plenário.
52. No que se refere à vantajosidade, o MPTCU assinalou que os benefícios do encerramento do Contrato BTS para a construção da planta industrial de produção de vacinas e biofármacos estavam bem evidenciados no relatório da CSC e nos pareceres da AudSaúde e AudUrbana, sendo uma solução adequada para a consecução do projeto, a partir de uma nova contratação.
53. Não obstante, o **Parquet** identificou, a partir desses insumos informacionais trazidos pela AudUrbana, que houve indícios de comportamento oportunista praticado pelo Consórcio ao longo das tratativas da CSC.
54. Isso porque o consórcio realizou sucessivos pedidos de prorrogação de prazos para a assinatura do contrato e para a posterior expedição da ordem de serviço, sob o fundamento de que buscava as fontes de financiamento do projeto, não obstante as previsões editalícias fixando prazos exíguos para a formalização do contrato. Na visão do MPTCU, *“desde aí já se materializava o inadimplemento das condições pré-contratuais”*.
55. Consta do relatório de auditoria da AudUrbana acostado no TC-010.152/2024-5 que o quadro de inadimplemento contratual havia sido deixado bem claro pelo Bio-Manguinhos e pela Fiocruz, nos diversos pedidos de adiamento da emissão da ordem de início de serviços. Houve, inclusive, o alerta, no acordo de suspensão consensual do contrato, de que o ajuste

poderia ser rescindido unilateralmente, sem qualquer direito à indenização ou ressarcimento, caso o locador não demonstrasse a obtenção do financiamento até o término do período de suspensão.

56. No entanto, a maioria dos membros da comissão adotou “a premissa de que existiam controvérsias sobre as causas, a culpa e a própria existência do inadimplemento contratual, o que acabou por alterar todo o cenário estratégico de negociações, impactando inclusive o ponto central de divergência na presente SSC, que consiste nos valores de saída para a formalização do distrato”.
57. Nessa perspectiva, o **Parquet** não endossou a análise da AudSaúde, uma das integrantes da CSC, de que teria havido culpa concorrente das partes. Isso porque “*não se pode inverter em termos lógicos o fato jurídico que materializa o inadimplemento contratual e a omissão na adoção de providências administrativas pelo gestor para aplicar as sanções previstas no contrato, colocando no mesmo pé de igualdade as condutas de descumprimento de cláusulas contratuais com as ineficiências da Fiocruz na condução do problema*”.
58. Dessa forma, o MPTCU concluiu que houve erro estratégico dos integrantes do setor público na condução das negociações, o que teria induzido o consórcio a pleitear valores de saída, em vez de aceitar uma extinção contratual amigável, sem a cobrança de eventuais sanções por parte da administração pública.
59. Apesar dessas críticas, o **Parquet** acolhe, de forma pragmática, o distrato contratual na forma proposta pela maioria da CSC, sob a seguinte fundamentação:

“78. Não obstante tais colocações mais realistas sobre as causas do impasse decorrente da não obtenção de financiamento para a construção do CBIS, a partir de uma perspectiva focada no desenlace futuro do impasse, espancando todos os riscos administrativos, judiciais e arbitrais que pudessem contaminar um novo certame, impactando a percepção dos riscos pelos potenciais agentes econômicos interessados em nova contratação e talvez até mesmo na precificação do projeto, elevando os custos de todo o empreendimento a partir da exigência de um prêmio de risco, acreditamos que a solução fixando os valores para ressarcir o Consórcio pelos insumos técnicos já produzidos (cláusulas 2.2.2 e 2.2.3 do termo de distrato, peça 27) poderão de fato vir a acelerar a modelagem da nova contratação, gerando o propalado ganho informacional, sendo um fundamento razoável para a aceitação dos valores negociados.

79. Outras cláusulas também garantem vantagem técnica à Fiocruz, como a 5.2.1 do termo de distrato (peça 27), que possibilita a livre utilização e divulgação dos produtos técnicos (relatórios e estudos), inclusive para serem franqueados a terceiros, o que atende ao intento de ampliar o acesso à informação necessária aos futuros interessados no certame.

80. Com o registro de nossas preocupações acerca das possíveis desvantagens estratégicas que podem ser impostas aos órgãos e entidades federais nas tratativas das CSC, decorrentes do enquadramento fático descolado de achados e evidências já coletados pelo TCU em processos de controle externo, manifestamos nossa concordância com os termos de distrato constantes das peças 27 e 28 destes autos.”

V.4 – Posicionamento do Relator

V.4.1 – Da justificativa para a celebração do acordo

60. Inicialmente, julgo pertinente tecer breves comentários quanto às críticas trazidas pelo MPTCU à condução dos processos de solicitação de solução consensual, aos riscos da postura adotada pelas equipes e à justificativa utilizada para a celebração de acordo pela maioria da

comissão. Avalio que as reflexões do **Parquet** merecem atenção desta Casa, como forma de aperfeiçoar a implementação do consensualismo no âmbito desta Corte de Contas.

61. Em apertada síntese, o MPTCU identificou que haveria, por parte das equipes que integram as comissões de solução consensual, o uso recorrente, neste e em outros processos, da premissa de que a judicialização do conflito deveria sempre ser evitada. Segundo o **Parquet**, essa orientação colocaria o interesse público em desvantagem desde o início das negociações. Além disso, haveria o mau dimensionamento dos riscos judiciais, com análises superficiais e desprovidas de dados concretos, tornando o acordo “a via quase inafastável”. Tal postura geraria acordos desfavoráveis mesmo quando a Administração dispusesse de instrumentos legais para atuar, como no presente caso, em que o inadimplemento do consórcio contratado seria evidente, em sua concepção.
62. Adicionalmente, apontou que existiria uma postura de aceitação acrítica de quadros fáticos apresentados pelos interessados, ignorando evidências já estabelecidas em outros processos do TCU, o que permitiria a omissão de disfuncionalidades e condutas pouco cooperativas dos particulares. Na situação em apreço, o **Parquet** assinalou que o relatório de auditoria que subsidiou o presente pedido de solicitação consensual possui várias evidências de que o consórcio descumpriu as obrigações do contrato, o que implicaria a fragilidade da tese de ele que teria direito a qualquer indenização pela rescisão.
63. Falando ainda de forma geral, o MPTCU alertou que essas fragilidades estratégicas criariam incentivos para comportamentos oportunistas, permitindo que agentes privados buscassem vantagens anormais após provocarem situações de impasse, explorando a aversão institucional ao conflito. Tais práticas, segundo o **Parquet**, poderiam comprometer a integridade do processo consensual e as sinalizações que o TCU passaria aos atores públicos e privados.
64. Não obstante seja indevida qualquer generalização quanto às estratégias e às posturas verificadas pelas equipes deste Tribunal, nos diversos processos de solicitação de solução consensual já apreciados, compreendo que as preocupações do MPTCU são pertinentes e devem ser trazidas à reflexão desta Corte de Contas.
65. Essas ponderações se mostram oportunas, notadamente porque está em andamento processo administrativo para o aperfeiçoamento da Instrução Normativa TCU 91/2022, sob a condução do Ministro Jhonatan de Jesus.
66. Dessa forma, proponho, desde logo, que cópia da presente deliberação seja juntada ao TC 015.818/2024-7, como forma de subsidiar eventual encaminhamento do relator sobre o tema.
67. Retomando os aspectos levantados pelo **Parquet**, ressalto que a ideia que inspirou a criação do processo de solução consensual neste Tribunal foi a eliminação de controvérsia envolvendo matéria de competência desta Corte de Contas, sem a adoção das ferramentas usuais de controle externo. O objetivo foi criar um espaço para que as partes transacionassem suas posições jurídicas, sob a mediação técnica do TCU, alcançando soluções compatíveis com o Direito e o interesse público, com segurança jurídica.
68. É sabido que o instituto da transação envolve a oferta de concessões mútuas pelas partes, que importe no encerramento de um litígio. O ponto central da atuação deste Tribunal é examinar se as contrapartidas oferecidas pelo agente privado são razoáveis e materialmente compatíveis com os direitos renunciados pelo poder público, alcançando uma zona de provável equilíbrio.
69. No caso em questão, de impasse quanto à continuidade do Contrato BTS, verifico que a Fiocruz renunciou a sua prerrogativa de instaurar processo administrativo para rescindir

unilateralmente o ajuste, por inadimplemento contratual da contratada. Da parte do consórcio, não vislumbro nenhum direito legítimo que tenha sido renunciado, a não ser uma hipotética judicialização.

70. Embora haja certa controvérsia quanto à configuração formal deste inadimplemento, uma vez que ainda não foi emitida a ordem de início de serviços, a incapacidade da contratada de honrar a sua proposta é fato notório, porquanto foi admitida em várias oportunidades pelo próprio consórcio, nos diversos pedidos de suspensão do contrato e adiamento da OIS. Por esse motivo, entendo que haveria justa causa e respaldo jurídico para a rescisão unilateral da avença com base no art. 78, inciso I, da Lei 8.666/1993.
71. Nesse cenário, verifico que o objeto transacionado neste feito, não foi tanto o desfecho do contrato, mas a repercussão financeira dessa medida extintiva, diante das possíveis divergências quanto à extensão da culpa de cada uma das partes, após a suspensão do ajuste. Conquanto entenda ser inadequado se recorrer à jurisdição deste Tribunal para tratar de questões estritamente financeiras, de acerto de contas, não nego que essa via oferece segurança jurídica às partes e possibilita a retomada das medidas administrativas da Fiocruz para a realização de nova licitação para a implementação do CIBS.
72. De toda forma, considero válidas as preocupações do MPTCU quanto à pouca profundidade da análise da comissão consensual quanto ao risco jurídico de judicialização. Entendo, na linha do **Parquet**, que esse argumento de evitar litígios não pode ser banalizado.
73. A meu juízo, o TCU somente deve considerar os riscos da judicialização da controvérsia, se eles foram devidamente avaliados e considerados materialmente relevantes. Dito de outra forma, compreendo que a materialidade e a probabilidade de sucesso do direito pleiteado pela contraparte devem ser ponderadas pelas equipes deste Tribunal, como condição para a anuência ao acordo.
74. Conforme bem pontuado pelo MPTCU, essa avaliação não foi feita no presente caso, uma vez que a maioria da comissão justificou a vantajosidade do acordo de distrato, pelo genérico risco de uma eventual judicialização por parte do consórcio. Na situação em apreço, não foi trazido nenhum elemento concreto que isso poderia acontecer ou, ainda que acontecesse, que a ação teria um provável desfecho favorável à pretensão do consórcio.
75. Conforme acentuado pelo **Parquet**, mesmo que o consórcio ingressasse com ação judicial questionando uma eventual rescisão unilateral, vejo que a Fazenda Pública tinha meios jurídicos idôneos para evitar que essa discussão judicial impedisse a continuidade da licitação, qual seja, o uso do mecanismo de suspensão de segurança da Lei 8.437/1992:
- “Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.*
- § 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.”*
76. Tal instrumento pode ser usado em qualquer situação na qual tenha sido oferecida uma medida liminar em desfavor do poder público, na linha da doutrina do processualista Leonardo Carneiro da Cunha:

“[...] o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.” (CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p. 583).

77. Sem qualquer pretensão de prognosticar com absoluta certeza o desfecho de ações judiciais, avalio que, no caso em apreço, é improvável que a licitação para a implementação de um complexo industrial essencial para o atendimento às demandas de fornecimento de vacinas e biofármacos do Ministério da Saúde e de órgãos internacionais, para autossuficiência do país na produção desses insumos, pudesse ser continuamente obstaculizada por uma decisão cautelar. Ainda mais considerando o interesse contraposto, meramente patrimonial, de um agente privado que admitiu, em outras oportunidades, que não havia conseguido viabilizar o financiamento necessário para a implementação da obra.
78. Afinal, o contratado não possui direito subjetivo à manutenção de um ajuste pactuado com a Administração Pública, na medida em que esta possui a prerrogativa de extingui-lo unilateralmente, por motivo de interesse público, nos termos da Lei 8.666/1993 e da Lei 14.133/2021. Em situações do tipo, a discussão se centraria apenas na indenização cabível de parte a parte, por conta dessa rescisão, de sorte que a administração poderia legitimamente adotar as providências para a realização de nova contratação.
79. Por isso, discordo do uso genérico do argumento da judicialização, sem qualquer análise prévia da probabilidade de sucesso do direito da contraparte, como justificativa para a celebração de compromissos de solução consensual perante o TCU.
80. De toda forma, reputo que o Termo de Autocomposição relativo ao distrato do Contrato BTS pode ser assinado, com as condicionantes especificadas adiante, porque ele antecipa uma discussão sobre os valores financeiros devidos para desfazimento da avença, conforme será destacado no próximo capítulo.

V.4.2 – Do exame da juridicidade e da razoabilidade da proposta de acordo

81. Manifesto-me de acordo com a proposta de distrato consensual, na forma alvitrada pela maioria da comissão de solução consensual, por entender que o saldo financeiro do acordo proposto atende o interesse público.
82. Embora tenha ressalvas ao critério usado para o acerto de contas, a serem explicitadas adiante, o recebimento do acervo técnico produzido pelo consórcio contratado constitui benefício que compensa as inconsistências identificadas, justificando, assim, a vantajosidade da rescisão amigável.
83. Inicialmente, compreendo que os valores sugeridos pela maioria da CSC contemplam um dos cenários possíveis da controvérsia caso houvesse a judicialização da matéria.
84. Isso porque haveria espaço para a discussão dos seguintes aspectos que impactariam na definição e na extensão da responsabilidade por eventuais prejuízos decorrentes da rescisão: (i) a configuração do inadimplemento do consórcio, tendo em vista que ainda não houve a emissão da ordem de início de serviços; (ii) a existência de culpa concorrente da Fiocruz no agravamento dos prejuízos; e (iii) a ocorrência de caso fortuito ou força maior, pela significativa elevação da taxa Selic, o que teria inviabilizado a obtenção do financiamento nos moldes inicialmente projetados.

85. Embora o propósito do processo consensual não seja perquirir culpa, compreendo que esse aspecto deve ser verificado pelo Tribunal, ainda que tangencialmente, para avaliar a juridicidade do distrato consensual da avença, notadamente diante da jurisprudência desta Casa, de que é impositiva a rescisão unilateral, quando verificados os pressupostos legais (Acórdão 740/2013-Plenário).
86. Para tanto, faço uma breve análise dos fatos ocorridos após a celebração do ajuste.
87. Diante dos indícios claros, desde o início da avença, de que o consórcio não teria condições econômicas para cumprir o pactuado, o correto seria a extinção unilateral do ajuste, com a execução de garantia e a eventual aplicação de sanção.
88. Na medida em que o consórcio solicitou a suspensão da avença e a administração anuiu, percebo que ambas as partes contribuíram para os prejuízos, os quais se acumularam até a configuração da impossibilidade de execução do contrato, devido ao agravamento das condições de financiabilidade, por conta do significativo aumento da taxa de juros.
89. Nesse ponto, é possível reconhecer um cenário adverso superveniente à data de apresentação da proposta comercial pelo consórcio, uma vez que a Taxa Selic passou de 6,25% (data-base 24/9/2021) para 11,75% (data-base 8/4/2022). Além disso, a invasão da Ucrânia pela Rússia, argumento suscitado pela parte privada na etapa de negociação, impactou o mercado global, aumentando o custo do crédito.
90. Do ponto de vista do consórcio, vislumbro que há um certo comportamento antagônico, estando configurada, a meu ver, a violação ao princípio **venire contra factum proprium**. Isso porque o consórcio solicitou a suspensão do contrato, porquanto não estava logrando obter o financiamento que se comprometeu e, posteriormente, pleiteou do Estado a indenização dos prejuízos que teve em razão da suspensão que ele mesmo requereu.
91. Por outro lado, quando a Fiocruz anuiu a essa suspensão contratual, a meu ver, indevidamente, pelo menos na extensão em que isso ocorreu, ela gerou no particular a legítima expectativa de que o contrato poderia ser mantido e a obra iniciada, uma vez superadas as dificuldades supostamente temporárias.
92. Em suma, o Estado implicitamente anuiu a que o particular, paralelamente, continuasse a adotar as medidas preparatórias e a fazer os investimentos iniciais necessários à futura execução do contrato, quando reunidas as condições adequadas.
93. É razoável afirmar que esse comportamento do Estado fez surgir o que a doutrina civilista denomina de **supressio**: a supressão ou a perda de um direito em razão do seu não exercício prolongado no tempo, gerando na contraparte a legítima expectativa de que esse direito não mais será mais exercido.
94. No caso, a não utilização da prerrogativa estatal de rescisão unilateral do contrato, durante todo esse período, gerou no contratado a legítima expectativa de que tal direito não mais seria utilizado. De fato, ao buscar financiamento público para a execução da obra, a Fiocruz demonstrou confiar na manutenção do vínculo contratual, corroborando uma eventual expectativa do consórcio no mesmo sentido.
95. Diante de todas essas circunstâncias, concluo que houve uma situação de culpa concorrente do consórcio e da Fiocruz pelos danos decorrentes desse estado de coisas. Sendo assim, julgo que há respaldo jurídico para a rescisão amigável da avença.
96. Com relação ao critério utilizado no encontro de contas, entendo, com as devidas vênias, que não há razoabilidade em atribuir a responsabilidade pelo pagamento da diferença apurada à parte com menor prejuízo, no contexto de ausência de culpa.

97. Conforme a lógica extraída do relatório da comissão, o valor desse ajuste financeiro decorreu da apuração dos gastos efetivamente incorridos pelo consórcio e pela Fiocruz desde a assinatura do contrato. Após a validação dos documentos apresentados, verificou-se quem teria logrado o prejuízo maior, cabendo à contraparte com menor prejuízo o pagamento deste saldo. A planilha a seguir consolida os resultados:

98.

Custos do Consórcio durante a suspensão		Custos da Fiocruz durante a suspensão	Saldo a favor do consórcio	
(A)	(B)	(C)	(D)	(E) = (B) – (C)
US\$	R\$	R\$	US\$	R\$
	21.387.873,00	10.540.806,92		10.847.066,08*
1.042.845,00			1.042.845,00	

* Consta do relatório o valor de R\$ 10.846.216,40, não havendo uma explicação para essa pequena diferença

99. A meu ver, o pagamento do aludido saldo à parte com maior prejuízo pela contraparte carece de razoabilidade, pois, ao final do encontro de contas, ocorrerá a inversão do desequilíbrio inicial: com a compensação, a Fiocruz passará a ter o maior prejuízo e o consórcio o menor.

100. Considerando a não verificação de culpa pela comissão, no contexto da solução negociada, ou a configuração de culpa compartilhada, tese defendida neste voto, o certo seria somar os prejuízos de ambas as partes e dividir equanimemente o total apurado, de sorte que, após o acerto de contas, ambas terminassem com o mesmo prejuízo.

101. De toda forma, compreendo que o acordo pode ser assinado nos termos indicados, uma vez que o valor total a ser pago pela Fiocruz, incluindo a parcela em dólar, R\$ 16.581.863,90 (R\$ 10.846.216,40 + US\$ 1.042.845,00 x R\$/US\$ 5,50), é inferior à precificação dos produtos a serem entregues pelo consórcio. Conforme a análise realizada pela AudUrbana, consignada no item 46 **supra**, esse material foi avaliado em R\$ 17.095.282,50.

102. Dessa forma, considerando o valor econômico dos documentos técnicos que serão recebidos pela Fiocruz, concluo que a entrega desses elementos compensa o valor pago pela administração pública ao particular no encontro de contas, sendo cabível a aceitação do critério utilizado.

103. A análise acima realizada não incluiu o valor da dívida assumida pela Fiocruz com a FGV, no montante de R\$ 7.011.298,23, conforme o item 37 **retro**. Compreendo que essa quantia deve, de fato, ficar fora do contexto da divisão dos prejuízos recíprocos, uma vez que a estruturação do projeto da CIBS é uma despesa, em essência, da própria Fiocruz, porquanto inerente ao custo do objeto pretendido. Com isso, julgo correto que a entidade se responsabilize pelo saldo devedor.

104. Assim, concluo que o acordo se mostra razoável, em linhas gerais, diante da situação de culpa recíproca das partes, da razoabilidade dos valores envolvidos e do compromisso assumido pelo consórcio de transferir o seu acervo técnico à Fiocruz.

105. Todavia, para que o Termo de Autocomposição seja juridicamente válido, é imprescindível que o valor estipulado em dólar (US\$ 1.042.845,00) seja convertido para Real no ato da assinatura do instrumento, uma vez que o ordenamento pátrio veda a convenção de obrigações pecuniárias em moeda estrangeira.

106. O art. 1º da Lei 10.192/2001 dispõe que “*as estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no território nacional deverão ser feitas em Real, pelo seu valor nominal*”.
107. Conforme o inciso I do parágrafo único do aludido dispositivo, são vedadas, sob pena de nulidade, quaisquer estipulações de “*pagamento expressas em, ou vinculadas a ouro ou moeda estrangeira, ressalvadas as hipóteses previstas em lei ou na regulamentação do Banco Central do Brasil*” (grifos acrescidos).
108. As exceções legais estão atualmente disciplinadas no art. 13 da Lei 14.286/2021, que admite a estipulação em moeda estrangeira nas seguintes situações:

“I - nos contratos e nos títulos referentes ao comércio exterior de bens e serviços, ao seu financiamento e às suas garantias;

II - nas obrigações cujo credor ou devedor seja não residente, incluídas as decorrentes de operações de crédito ou de arrendamento mercantil, exceto nos contratos de locação de imóveis situados no território nacional;

III - nos contratos de arrendamento mercantil celebrados entre residentes, com base em captação de recursos provenientes do exterior;

IV - na cessão, na transferência, na delegação, na assunção ou na modificação das obrigações referidas nos incisos I, II e III do caput deste artigo, inclusive se as partes envolvidas forem residentes;

V - na compra e venda de moeda estrangeira;

VI - na exportação indireta de que trata a Lei nº 9.529, de 10 de dezembro de 1997;

VII - nos contratos celebrados por exportadores em que a contraparte seja concessionária, permissionária, autorizatória ou arrendatária nos setores de infraestrutura;

VIII - nas situações previstas na regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional, quando a estipulação em moeda estrangeira puder mitigar o risco cambial ou ampliar a eficiência do negócio;

IX - em outras situações previstas na legislação.

Parágrafo único. A estipulação de pagamento em moeda estrangeira feita em desacordo com o disposto neste artigo é nula de pleno direito.”

109. Considerando que o Termo de Autocomposição não se insere em nenhuma dessas hipóteses, cumpre condicionar a sua celebração à conversão do valor de US\$ 1.042.845,00 em moeda nacional na data de sua assinatura pela cotação oficial então vigente.

V.4.3 – Dos processos afetados pela celebração do Termo de Autocomposição

110. Consta da cláusula 5.3 do Termo de Autocomposição o compromisso para que sejam arquivados, por perda de objeto, os seguintes processos que teriam relação com a matéria discutida e consensuada na presente avença: TC 010.152/2024-5, TC 008.162/2019-0, TC 017.376/2016-5, TC 007.991/2017-7, TC 033.918/2017-1, TC 033.932/2017-4, TC 015.382/2020-6 e TC 037.388/2021-5.
111. Compulsando os sistemas desta Corte de Contas, verifico que os processos indicados possuem os objetos e encontram-se nas situações processuais designadas adiante:

Processo	Objeto	Situação Processual

010.152/2024-5	Auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2024, com o objetivo de avaliar a execução do Contrato BTS	Sobrestado pelo Acórdão 2.475/2024-Plenário
008.162/2019-0	Relatório de auditoria com o objetivo de avaliar a adequação da modelagem built to suit (BTS) para execução do CIBS	Apreciado no mérito pelo Acórdão 1.928/2021 - Plenário. Encerrado
017.376/2016-5	Relatório de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a regularidade da construção do CIBS	Apreciado no mérito pelo Acórdão 2.389/2023-Plenário. Arquivado
007.991/2017-7	Relatório de auditoria realizada na Fiocruz, no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI)	Apreciado no mérito pelo Acórdão 2.759/2019-Plenário. Arquivado
033.918/2017-1	Acompanhamento referente ao Acórdão 2.008/2017-Plenário, lavrado no TC 007.991/2017-7	Apreciado no mérito pelo Acórdão 2.371/2022-Plenário. Arquivado
033.932/2017-4	Monitoramento do subitem 9.2 do Acórdão 2.008/2017-Plenário, lavrado no TC 007.991/2017-7	Apreciado no mérito pelo Acórdão 390/2022-Plenário. Arquivado
015.382/2020-6	Representação autuada de forma apartada, em cumprimento ao Acórdão 2.008/2017-Plenário, para a verificação da ocorrência de prejuízo ao Erário relativo aos Contratos 23/2011 e 70/2016	Em instrução
037.388/2021-5	Monitoramento das determinações feitas à Fiocruz por meio do Acórdão 1.928/2021-Plenário, proferido no âmbito do processo 008.162/2019-0.	Em instrução

112. Da relação acima anunciada, constato que é ineficaz a proposta para que sejam arquivados os processos TC 008.162/2019-0, TC 017.376/2016-5, TC 007.991/2017-7, TC 033.918/2017-1 e TC 033.932/2017-4, uma vez que eles já foram apreciados no mérito e encontram-se encerrados. Ademais, ainda que os aludidos processos estivessem abertos, as matérias nele discutidas não poderiam ser contempladas neste e em qualquer solicitação de solução consensual, uma vez que não é admitido requerimento nesse sentido nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU, conforme o art. 5º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 91/2022.
113. No tocante ao TC 015.382/2020-6, divirjo da proposta de arquivamento, uma vez que a matéria nele especificada não possui nenhuma relação com a controvérsia trazida pelo Ministério da Saúde, relativa ao Contrato BTS.
114. O aludido feito cuida da ocorrência de indícios de prejuízo ao Erário verificados aos Contratos 23/2011 e 70/2016, celebrados entre a Fiocruz e a Fundação para Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec). A causa jurídica dos alegados danos seria a realização de pagamentos sem a devida comprovação documental. Tais gastos ocorreram em período bastante anterior ao Contrato BTS, não havendo nenhuma vinculação com o litígio posteriormente verificado, contemplando o Consórcio NCPFI-RJ.



115. No que se refere ao TC 037.388/2021-5, ele envolve o monitoramento das seguintes determinações efetivadas pelo Acórdão 1.928/2021-Plenário:
- a) à Fiocruz para que: (i) exigisse da empresa contratada em face do RDC Presencial 1/2021-BM a apresentação de planilha orçamentária dos investimentos; e (ii) verificasse o atendimento ao Teto de Gastos da Emenda Constitucional 95/2016, antes do início da execução das despesas; e
 - b) à então SeinfraUrbana para que examinasse a adequação do orçamento estimativo do RDC Presencial 1/2021-BM e da planilha dos investimentos a ser apresentada pela vencedora da licitação.
116. Como se vê, o objeto desse processo tem relação com o Contrato BTS, sendo justificado o seu arquivamento, na medida em que as questões em comento perderão objeto com o distrato endereçado pela proposta de solução consensual.
117. Da mesma forma, há razão legítima para o arquivamento do TC 010.152/2024-5, uma vez que ele trata dos atrasos na emissão da ordem de início de serviços do Contrato BTS e do aporte de recursos públicos na aludida avença, as quais serão superadas com o encaminhamento deste processo de solicitação de solução consensual.
118. Desse modo, estabeleço uma segunda condição para a aprovação do acordo ora alvitado: a exclusão dos processos TC 008.162/2019-0, TC 017.376/2016-5, TC 007.991/2017-7, TC 033.918/2017-1, TC 033.932/2017-4 e TC 015.382/2020-6 do rol de processos a serem encerrados.

VI – Das tratativas para a futura contratação do CIBS

VI.1 – Da solução para a continuidade da política pública

119. O segundo Termo de Autocomposição tratou das medidas administrativas a serem tomadas pelos órgãos participantes, após o distrato consensual.
120. A partir dos elementos discutidos no âmbito da comissão e nas interações com a Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos (SEMPI), chegou-se à conclusão de que a alternativa mais adequada e eficiente para a contratação da construção do CIBS seria a celebração de contrato de parceria público-privada regida pela Lei 11.079/2004.
121. Na visão da comissão, essa alternativa seria capaz de atender plenamente às necessidades do projeto, superando as fragilidades normativas do modelo BTS e promovendo o alinhamento de interesses entre o setor público e o privado para a entrega de uma infraestrutura essencial, acompanhada da prestação de serviços de apoio eficientes. Tal configuração assegura maior segurança jurídica, econômica e operacional à continuidade e à expansão da capacidade produtiva do Bio-Manguinhos e da Fiocruz.
122. O relatório da CSC destacou as dificuldades enfrentadas pelo TCU, no curso das auditorias que se seguiram ao contrato BTS, para a validação do orçamento da Fiocruz que embasou a mencionada contratação. Ressaltou-se que não havia sido possível, até o início das atividades da comissão, verificar a adequação do orçamento do projeto.
123. Esse cenário motivou discussões, alinhamentos e deliberações no âmbito da CSC visando a superar tal ponto, considerando que o CAPEX do empreendimento é elemento central e pressuposto essencial para a estruturação e a modelagem do novo projeto.
124. Em decorrência deste alinhamento e da necessidade de superar as dificuldades para a validação do orçamento pelo TCU, foram discutidas e estabelecidas diretrizes, premissas e etapas para revisão do orçamento de despesas de capital (“CAPEX”) do NCPFI/CIBS.
125. Nesse contexto, os integrantes da comissão sugeriram incluir no Termo de Autocomposição *“um importante compromisso entre as partes e o TCU de envidarem os seus*



melhores esforços no acompanhamento e na validação do CAPEX do empreendimento, no âmbito dos serviços em curso de atualização, de modo que, em vista da urgência na operacionalização do CIBS, a licitação e a contratação para sua implementação ocorram com a maior brevidade e nível de segurança jurídica possíveis, observadas as normas aplicáveis”.

126. Segundo o relatório da comissão, “*essa validação do orçamento deverá ocorrer por meio de avaliação periódica do TCU dos entregáveis produzidos pela já referida consultoria técnica contratada pela Fiocruz para validação do CAPEX, conforme diretrizes e premissas acordadas entre as Partes*”.
127. O Termo de Autocomposição sugerido também disciplinou aspectos relativos à vigência, à publicidade, ao foro e às disposições gerais aplicáveis à relação entre as partes. Na minuta juntada aos autos consta a previsão de que o instrumento só produzirá efeitos após sua assinatura pelas partes e pelo TCU, e que a Fiocruz poderá adotar as providências necessárias à estruturação da nova contratação independentemente da data de encerramento do Contrato BTS.
128. Por fim, as partes propuseram a eleição da Justiça Federal do Rio de Janeiro como foro exclusivo para dirimir eventuais controvérsias.

VI.2 – Da manifestação da AudUrbana

129. A AudUrbana concordou com a celebração desse segundo Termo de Autocomposição, condicionado à adequação do seu Anexo IV (“*Diretrizes e premissas da revisão do CAPEX do Empreendimento*”), que deve considerar a necessidade de que a atualização do Capex esteja associada ao aprimoramento do projeto com base nos produtos que serão adquiridos pela Fiocruz em decorrência do acordo celebrado.

VI.3 – Do parecer do MPTCU

130. O MPTCU alvitrou a rejeição da proposta de solução consensual firmada entre a União e a Fiocruz, referente à modelagem contratual da parceria público-privada e às negociações consensuais sobre o acompanhamento do CAPEX, por entender que ela extrapola as competências do Tribunal e interfere na discricionariedade do Poder Executivo.
131. Segundo o **Parquet**, o TCU não possui competência constitucional ou legal para anuir previamente a decisões estratégicas e políticas públicas do Poder Executivo. A função do Tribunal é exercer controle externo sobre atos administrativos e despesas já praticados, e não atuar como gestor público ou interveniente anuente em decisões discricionárias.
132. A anuência prévia do TCU a atos de competência exclusiva do Poder Executivo poderia enfraquecer as instituições brasileiras, criando um ambiente de dependência do gestor público em relação aos órgãos de controle. Isso desestimularia a inovação e comprometeria a autonomia do Poder Executivo, que é o responsável legítimo por formular e executar políticas públicas.
133. No que se refere ao acompanhamento da futura contratação e à análise do CAPEX, o MPTCU defendeu que essas medidas devem seguir o fluxo tradicional previsto na IN TCU 81/2018, que regula o controle concomitante sobre desestatizações e parcerias público-privadas. Esse modelo permite que este Tribunal analise a conformidade e a operacionalidade das decisões tomadas pelo Executivo, sem interferir diretamente na formulação dessas decisões.
134. O **Parquet** destacou, ainda, que a anuência prévia do TCU poderia ser utilizada como um “salvo-conduto” ou atestado de lisura pelos órgãos públicos. Além disso, asseverou que a proposta de solução consensual apresentava cláusulas genéricas e nebulosas, como o



acompanhamento dos valores do CAPEX (despesas de capital), supostamente fora do procedimento normal da IN-TCU 81/2018, além da submissão das partes ao foro da Justiça Federal do Rio de Janeiro.

135. Na interpretação do MPTCU, se houver divergências entre as partes, provavelmente entre o TCU e os entes públicos, as disputas seriam resolvidas exclusivamente no Poder Judiciário, de modo que *“o TCU estaria abrindo mão de suas competências sancionatórias e mandatórias em uma matéria ainda nebulosa, que é a fixação do CAPEX do empreendimento, sendo em verdade o presente acordo uma verdadeira armadilha para o controle externo”*.
136. Assim, o **Parquet** propôs a rejeição da proposta de solução consensual firmada entre a União e a Fiocruz, sob a supervisão TCU, referente à modelagem contratual da parceria público-privada e às negociações consensuais do acompanhamento do CAPEX.

VI.4 – Posicionamento do Relator

137. Reputo indevida a celebração do segundo Termo de Autocomposição, na linha dos argumentos trazidos pelo MPTCU.
138. Conforme visto, a segunda frente de trabalho da comissão de solução consensual se deu entre os representantes da Fiocruz e do Ministério da Saúde, que discutiram alternativas para assegurar a continuidade do projeto, na hipótese de extinção do contrato em vigor.
139. Compulsando o relatório da CSC a respeito da matéria, não logrei encontrar nenhuma justificativa para que esse tema fosse incluído no âmbito deste processo.
140. Lembro que o principal fundamento para a admissão do pedido do Ministério da Saúde foi a existência de controvérsia quanto à manutenção do Contrato BTS, à vista da incapacidade do consórcio de reunir o capital necessário para dar início às obras. Havia dúvidas sobre a viabilidade jurídica da extinção unilateral do contrato e a possibilidade de modificação de sua estrutura, o que impactava a continuidade da política pública.
141. Embora os pareceres que subsidiaram o requerimento do Ministério da Saúde tenham mencionado que a Fiocruz discutia novas estratégias para viabilizar a execução do empreendimento, entendo que inexistente fundamento jurídico para que as entidades utilizem a mediação técnica desta Corte de Contas para tratar de decisões afetas à sua esfera de competência exclusiva, ainda mais quando inexistente qualquer litígio.
142. A meu ver, as soluções discutidas no bojo da segunda frente de trabalho estão inseridas na esfera de discricionariedade dos órgãos diretamente responsáveis pelas decisões de política pública, sendo inadequada a supervisão desta Corte de Contas nessas escolhas, principalmente quando existe alinhamento entre as partes envolvidas.
143. A propósito, mesmo que houvesse alguma controvérsia entre a Fiocruz e o Ministério da Saúde quanto à melhor estratégia para a implementação do CIBS, tenho dúvidas se o TCU seria legitimado a tratar dessa matéria, no bojo de um processo de solicitação de solução consensual.
144. Embora o art. 1º da Instrução Normativa TCU 91/2022 indique que os processos de solução consensual se prestam à discussão de controvérsias e à prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, entendo que os litígios sujeitos a essa via devem, necessariamente, envolver uma relação público-privada.
145. Isso porque, se a controvérsia for interna à Administração Pública Federal, a autoridade competente para a realização da composição extrajudicial do conflito é a Advocacia-Geral da União, por força do art. 36 da Lei 13.140/2015:



“Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.”

146. Ainda que a Instrução Normativa TCU 91/2022 não explicita esse recorte, entendo que a atuação consensual desta Corte de Contas somente se justifica em contextos em que a Administração, por si só e mediante o exercício de seus poderes administrativos e instrumentos ordinários de autocomposição, não consiga resolver a disputa de forma eficiente.
147. Nessa moldura, a solução consensual é útil para viabilizar a construção de acordos entre o poder público e particulares, com ganhos de eficiência para a administração pública.
148. Ausente a presença de particular, compreendo que não há razão jurídica nem de eficiência econômica para submeter eventual conflito ao processo de solução consensual deste Tribunal. Proceder de modo diverso converteria o TCU em órgão consultivo do Poder Executivo, substituindo a própria administração na tomada de decisão, o que se mostra em desacordo com o desenho constitucional.
149. Por fim, destaco que a mediação técnica do TCU pressupõe a existência de um ato já praticado, em torno do qual surja controvérsia quanto à sua interpretação ou execução. O Tribunal não pode ser chamado para subsidiar possíveis escolhas de políticas públicas antes da prática do ato, tampouco para participar de sua fase preparatória, sob pena de atuar, na prática, como coautor da decisão administrativa. Esse modo de agir também seria contrário ao arranjo de divisão de competências estabelecidas na Lei Maior, devendo, por esse motivo, ser recusado.
150. Por conta desses motivos e das razões elencadas pelo MPTCU, rejeito a segunda proposta de solução consensual.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, louvo o percuciente estudo realizado pelo E. Relator, Ministro Benjamin Zymler, nestes autos de solicitação de solução consensual (SSC).

A presente solicitação, formulada pelo Ministério da Saúde, envolveu controvérsia havida na execução do contrato celebrado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio NCPFI-RJ), cujo objeto é a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS).

Nos termos do Relatório, o impasse teria decorrido das dificuldades enfrentadas pelo consórcio em garantir o financiamento necessário à construção do empreendimento.



Após a devida tramitação do processo de SSC, aprecia-se, nesta oportunidade, as minutas do termo de autocomposição e do “Termo de Distrato do Contrato de Locação de Edificação com Construção Ajustada (*Built to Suit*) e Outras Avenças”, a ser firmado entre a Fiocruz e consórcio contratado.

Em síntese, tal minuta prevê o encerramento consensual e definitivo do contato firmado entre as partes, sem a imputação de culpa ou responsabilidade recíproca.

Os subscritores do distrato reconheceriam que o Consórcio NCPFI-RJ deveria receber da Fiocruz, a título de ressarcimento dos custos com os atos preparatórios à execução do contrato, o valor de R\$ 10.846.216,40. Além disso, a Fundação repassaria R\$ 7.011.298,23 à empresa responsável pela modelagem e estruturação do projeto (estruturador), cujo pagamento, nos termos do contrato, está a cargo do referido consórcio.

Em que pese acompanhar o acórdão proposto pelo E. Relator, sinto-me na obrigação de deixar consignadas as ressalvas que tenho em relação ao projeto a ser construído e à cláusula que prevê o pagamento dos custos incorridos pelo consórcio contratado.

Entendo que o objeto do contrato analisado nestes autos pode ser considerado um arroubo da administração da Fiocruz, desejosa de tornar-se um gigantesco empreendimento comercial e industrial, com pequena probabilidade de sucesso, especialmente se levarmos em conta a falta de experiência e real visão de mundo empresarial da fundação para gerir empreendimento desse porte.

Ademais, a Fiocruz está localizada em local absolutamente conflagrado e extremamente perigoso do Rio de Janeiro, motivo pelo qual enfrenta enormes dificuldades para a realização de suas operações mais básicas.

Por essas razões, reputo temerário que sejam destinados pesados investimentos para tão expressiva ampliação e modernização do complexo industrial da situado naquela região.

Registro, ainda, que, ao aderir ao sistema de contratação *built to suit*, o Consórcio NCPFI-RJ assumiu a responsabilidade pela captação dos recursos e os riscos inerentes à contratação, fato que me leva a concluir que o ressarcimento dos custos incorridos pelo contratado, com o propósito de afastar eventual demanda judicial, representa verdadeira e injustificada premiação, com a clara destruição de recursos públicos.

Nesse sentido, não consigo vislumbrar a valia do manancial de informações constantes dos estudos preliminares realizados pelo consórcio, que seriam indispensáveis ao aprimoramento do projeto e atualização do CPEX do empreendimento, a ponto de justificar o dispêndio de cerca de R\$ 17,8 milhões, à conta dos cofres públicos.

Com essas considerações, VOTO, com ressalvas, com o Relator, nos termos da minuta de acórdão apresentada pelo E. Relator, com as ressalvas aqui consignadas.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES



Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, pelo voto bastante elucidativo e ponderado. Apesar de estar de acordo com o encaminhamento proposto, gostaria de reforçar alguns pontos essenciais para o aprimoramento da condução dos processos de solução consensual neste Tribunal.

2. O primeiro refere-se à existência ou não de uma controvérsia no caso concreto, considerando ser inegável que houve um descumprimento da contratada, ocasionado, em suma, pela não obtenção do financiamento almejado pelo consórcio contratado para a construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde. Conforme pontuado pelo Relator, a Fiocruz anuiu às diversas suspensões contratuais pleiteadas pelo consórcio, quando possuía elementos suficientes para promover a rescisão da avença e a consequente aplicação das penalidades previstas à contratada.

3. Tal fato me leva a questionar, portanto, o próprio processamento desta solução consensual, pois, a meu ver, além de não estar suficientemente evidenciada uma controvérsia efetiva, o Tribunal parece ter sido demandado visando apenas cancelar um acerto de contas em que se deixará de punir os responsáveis tanto pelo inadimplemento contratual quanto pela inércia em se adotarem as medidas administrativas aplicáveis ao caso.

4. Outro ponto que quero reforçar, e que foi muito bem abordado pelo MPTCU, é a questão do risco de judicialização, frequentemente sustentado pelos interessados como um dos elementos que demonstram a vantajosidade na celebração do acordo, sem que haja uma análise mais aprofundada e o dimensionamento efetivo desses riscos. No caso concreto, como já disse, não havia uma controvérsia instalada, mas sim, um claro caso de inadimplemento contratual, que conferiria à Administração Pública o direito de realizar o distrato da avença. Assim, apesar de existir o risco de judicialização nesse caso, para se discutir sobre um eventual acerto de contas, esse risco, obviamente, não seria óbice à realização de uma nova contratação.

5. Por fim, pontuo a questão da inclusão de temas não afetos à controvérsia propriamente dita. A proposta de um segundo termo de autocomposição para discutir a modelagem de uma nova contratação para a construção do complexo – muito bem refutada pelo Relator, por sinal – é totalmente alheia à discussão, e não envolve, de forma alguma, o particular interessado na solução consensual. Rememoro que a IN-TCU 91/2022 é clara, em seus “considerandos”, ao delimitar o escopo das soluções consensuais às controvérsias envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares. No caso concreto, o que se pretendia era a realização de um controle prévio dos procedimentos da nova licitação, eliminando a competência constitucional deste Tribunal para questionamentos futuros sobre a modelagem da licitação a ser realizada.

6. Assim, entendo relevante considerar essas ponderações para aprimoramento contínuo dos processos de solução consensual, sobretudo no que diz respeito: i) à admissibilidade das solicitações; ii) a avaliações mais robustas e realistas acerca dos riscos judiciais a serem incorridos pelo Poder Público (especialmente quando há evidências da existência dos instrumentos legais para a adoção de medidas previstas contratualmente); e iii) à delimitação adequada do escopo das soluções consensuais.

Sala das Sessões, 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Ministro



1. Processo nº TC 026.338/2024-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: GRT Partners Capital e Participações Ltda. (26.176.401/0001-90).
4. Entidades: Fundação Oswaldo Cruz; e Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira (31440/OAB-DF) e Isis Negrões Mendes de Barros (66052/OAB-DF), representando GRT Partners Capital e Participações Ltda.; Jorge André Ferreira de Moraes (148800/OAB-RJ) e Raquel Araujo Simoes (076893/OAB-RJ), representando Fundação Oswaldo Cruz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministério da Saúde (MS) para a resolução de controvérsias relativas ao contrato de locação sob medida (**Built to Suit** – BTS), firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário (Consórcio NCPFI-RJ), com vistas à construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS),

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

9.1. aprovar a proposta de solução consensual referente ao distrato do Contrato BTS celebrado entre a Fiocruz e o Consórcio NCPFI-RJ, com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajustar a cláusula 2 do Termo de Autocomposição e a cláusula de idêntica numeração do Termo de Distrato, de modo a expressar o valor de US\$ 1.042.845,00 em moeda nacional, usando a cotação do câmbio oficial da data de sua assinatura;

9.1.2. excluir os processos TC 008.162/2019-0, TC 017.376/2016-5, TC 007.991/2017-7, TC 033.918/2017-1 e TC 033.932/2017-4 e TC 015.382/2020-6 do Anexo III do Termo de Autocomposição;

9.2. rejeitar a proposta de solução consensual alusiva às medidas administrativas a serem adotadas pelo poder público para a nova contratação da construção do CIBS, haja vista a inexistência de controvérsia e de decisão do poder concedente sobre a matéria, sendo incabível o uso da via eleita para a mediação de atos administrativos que nem sequer foram praticados pela administração pública;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde, à Fiocruz e à sociedade empresária GRT Partners Capital e Participações Ltda., na condição de representante do Consórcio NCPFI-RJ;

9.4. juntar cópia da presente deliberação, juntamente com o relatório e o voto que a subsidiam, ao TC 015.818/2024-7; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que votou com ressalva: Walton Alencar Rodrigues.

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



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 003.823/2022-9

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Responsável: Mario Wilson Rodrigues (661.660.559-00).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. ASSOCIAÇÃO DE PAIS, MESTRES E FUNCIONÁRIOS. APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE DESPESAS SEM CORRESPONDÊNCIA COM A MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. DESFALQUE DE RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor do srs. Mário Wilson Rodrigues, então presidente da Associação de Pais, Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira, localizado em Piraquara/PR, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no exercício de 2012.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) assim se manifestou:

“HISTÓRICO

1. Em 26/11/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e pela DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2433/2021.

2. Em 2012, a referida associação recebeu o total de R\$ 54.320,10, para a execução do PDDE/Básico (peça 5, p. 29), creditados na conta corrente 7989-8, da Agência 3263-8, do Banco do Brasil. Além disso, recebeu, também em 2012, R\$ 32.788,80 para a execução do PDDE/Educação Integral (peça 5, p. 28), creditados na conta corrente 37467-9, da Agência 3263-8, do Banco do Brasil.
3. A Secretaria de Estado da Educação do Paraná reprovou as prestações de contas da Associação de Pais, Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira relativas ao PDDE/2012 e ao PDDE/2013 e instaurou sindicância para apuração dos fatos. A sindicância deu origem ao Processo Administrativo Disciplinar 75/2014, que culminou com a penalidade de repreensão aos servidores Creusa Nogueira Batista Fróes (diretora do colégio estadual) e Willian Jaimes Pinheiro (diretor auxiliar do colégio estadual) e com a formulação de representação ao Ministério Público Federal (MPF), para averiguação da responsabilidade de Mário Wilson Rodrigues, que não era servidor público (peça 5, p. 10 e p. 32-35). No âmbito do MPF, foi instaurado procedimento investigativo, que deu origem à ação de improbidade administrativa 5025783-76.2018.4.04.7000 (11ª Vara Federal de Curitiba), cuja sentença de mérito foi proferida em 6/10/2023 (peça 55).
4. De acordo com o Ofício 1337/2016, da Secretaria de Estado da Educação (peça 9), ao serem analisadas as contas da Associação de Pais, Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira referentes ao PDDE/2012, foi glosada a quantia de R\$ 81.557,53, de um total repassado de R\$ 87.408,90, em razão da realização de gastos sem a devida comprovação de serem destinadas às finalidades descritas na Resolução CD/FNDE 17/2011 (peça 9, p. 3).
5. Em razão dessa informação, o FNDE emitiu o Parecer 2009/2017/DAESP/COPRA-CGCAP/DIFIN, que apontou débito de R\$ 81.557,53, com a seguinte composição (peça 11, p. 2):

Data	Valor (R\$)
1/1/2012	27.237,43
11/5/2012	3.107,40
11/5/2012	8.271,40
9/7/2012	40.000,00
5/11/2012	2.941,30

6. Sobre as datas de referência do débito, o FNDE esclareceu que, como o Processo Administrativo Disciplinar 74/2014 não informou quaisquer datas, utilizaram-se os dias em que as ordens bancárias emanadas da autarquia foram creditadas na conta corrente da unidade executora (conta corrente 7989-8, do PDDE/Básico). A quantia de R\$ 27.237,43 foi atribuída ao saldo reprogramado do exercício anterior (peça 11, p. 2).
7. No Relatório de TCE 443/2021, concluiu-se pela existência de dano no valor de R\$ 81.557,53, sob a responsabilidade de Mário Wilson Rodrigues, pelos seguintes fatos (peça 28):

Irregularidades:

Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União

Irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas

Despesas parcialmente não comprovadas em razão da não conciliação financeira, conforme Processo Administrativo Disciplinar nº 74/2014, instaurado pela Secretaria de Estado da



Educação do Paraná.

Nesse sentido, a Secretaria de Estado informa da constatação de diversas irregularidades, em especial, incongruências entre os valores constantes em Notas Fiscais de aquisição de bens e aqueles pagos com cheques da APMF e a ausência de destinação de valores, além da malversação das verbas.

(...)

Quantificação do dano:

<i>Data de ocorrência (*)</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
<i>05/04/2012(**)</i>	<i>27.237,43</i>	<i>D1</i>
<i>11/05/2012</i>	<i>3.107,40</i>	<i>D2</i>
<i>11/05/2012</i>	<i>8.271,40</i>	<i>D3</i>
<i>09/07/2012</i>	<i>40.000,00</i>	<i>D4</i>
<i>05/11/2012</i>	<i>2.941,30</i>	<i>D5</i>
Total:	R\$ 81.557,53	

() Cumpre acrescentar que adotou-se a data dos créditos na conta do programa no exercício em análise, em conformidade com o disposto no inciso I, art. 9º da Instrução Normativa nº 71/2012-TCU, considerando que a Secretaria de Estado da Educação não informou quaisquer datas pertinentes às irregularidades tratadas no procedimento administrativo disciplinar instaurado.*

*(**) Para este débito será adotada a data em que o responsável assumiu a Presidência da Associação de Pais Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira Braga, em conformidade com o disposto no inciso III, art. 9º da Instrução Normativa nº 71/2012-TCU.*

8. No âmbito do TCU, foi promovida a citação de Mário Wilson Rodrigues nos seguintes termos (peça 40):

Irregularidade: Despesas não comprovadas, conforme Processo Administrativo Disciplinar 74/2014, instaurado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9, 10 e 11.

Normas infringidas: art. 23 da Lei 11.947/2009 e art. 6º da Resolução/CD/FNDE 9/2011.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>5/4/2012</i>	<i>27.237,43 (saldo do exercício anterior)</i>
<i>11/5/2012</i>	<i>3.107,40</i>
<i>11/5/2012</i>	<i>8.271,40</i>
<i>9/7/2012</i>	<i>40.000,00</i>
<i>5/11/2012</i>	<i>2.941,30</i>

Valor atualizado do débito (sem juros) em 4/10/2023: R\$ 157.058,08.

Conduta: Não comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas, bem como não demonstrar a destinação dos valores recebidos.

Nexo de causalidade: A apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão e a não demonstração da destinação dos valores recebidos impediram o estabelecimento do nexo

causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento, bem como demonstrar a destinação dos valores recebidos.

9. O responsável permaneceu revel, e, na sequência, a AudTCE formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 51 a 53):

a) considerar revel o responsável Mário Wilson Rodrigues, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Mário Wilson Rodrigues, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Mário Wilson Rodrigues (CPF 661.660.559-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/4/2012	27.237,43
11/5/2012	3.107,40
11/5/2012	8.271,40
9/7/2012	40.000,00
5/11/2012	2.941,30

Valor atualizado do débito (com juros) em 14/3/2024: R\$ 165.742,32.

c) aplicar ao responsável Mário Wilson Rodrigues, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado de PA, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço



www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. O Ministério Público de Contas, contudo, considerou necessária a realização de medidas saneadoras preliminarmente ao julgamento de mérito do processo, como segue:

O dano de R\$ 81.557,53, que deu origem a esta TCE, refere-se ao valor que teria sido glosado pela Secretaria de Estado de Educação do Paraná, ao analisar as prestações de contas do PDDE/Básico e do PDDE/Educação Integral apresentadas pela unidade executora Associação de Pais Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira.

O FNDE, ao instaurar a TCE, reputou que o valor de R\$ 81.557,53 se refere apenas aos recursos do PDDE/Básico. Como o valor do PDDE/Básico repassado em 2012 foi de apenas R\$ 54.320,10, o FNDE inferiu que o restante do débito apontado pela Secretaria de Estado da Educação (R\$ 27.237,43) consistia em despesas realizadas com o saldo de recursos do PDDE/Básico de 2011 reprogramado para 2012. Outrossim, diante da informação de que a gestão de Mário Wilson Rodrigues à frente da unidade executora teria se iniciado apenas em 5/4/2012 (peça 2), a data do débito de R\$ 27.237,43, que inicialmente era de 1/1/2012, foi alterada para 5/4/2012.

Em consulta a sistemas da Administração Federal, o MP de Contas verificou que a Associação de Pais Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira foi presidida pelos seguintes responsáveis:

CPF	Nome ou Razão Social(sócio)	Qualificação do Sócio	Data Entrada Sociedade	Data Exclusão Sociedade
428.700.389-68	PAULO ROBERTO LOURENCO	PRESIDENTE	29/05/2009	15/07/2010
661.660.559-00	MÁRIO WILSON RODRIGUES	PRESIDENTE	01/06/2011	13/06/2013
028.212.409-88	REJANE CRISTINA MACARIO	PRESIDENTE	02/12/2021	-
627.378.649-68	ENELI DE LARA REIS	PRESIDENTE	15/07/2010	01/06/2011
404.175.149-72	MÁRIO ANTONIO MOREIRA	PRESIDENTE	13/06/2013	04/05/2018
030.845.539-80	GECILDA MADUREIRA ARRUDA DE FREITAS	PRESIDENTE	12/09/2005	29/05/2009

io Wilson Rodrigues aparece como presidente da unidade executora no período de 1/6/2011 a 13/6/2013. Portanto, a informação do FNDE de que sua gestão teria se iniciado em 5/4/2012 não parece estar correta, o que é corroborado pelo seguinte trecho da sentença judicial à peça 55 (grifou-se):

Os depoimentos colhidos em audiência informaram (evento 184):

Mário Wilson Rodrigues (evento 184.2 e 184.3) - foi presidente da APMF no Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira Braga de 2011 a 2013; muitos gastos não podiam ser comprovados; não sabia prestar contas; a Diretora Creusa pedia que a APMF pagasse contas da escola, tais como consertos de freezer,

roçadeira e lavadoras; usava a verba do FNDE para essas despesas; os pagamentos eram feitos por meio de cheques, com a assinatura dele e de tesoureiro; alguns cheques foram passados sem a assinatura de tesoureiro; a APMF é independente do Colégio; recebia mensalmente o extrato bancário das contas mantidas no Banco do Brasil; na época dos fatos sua esposa teve problemas de saúde e precisou submeter-se a uma cirurgia de emergência; ele estava com dificuldades financeiras, mas fez um empréstimo para custear o procedimento cirúrgico; não utilizou nenhum recurso da APMF, mas efetivamente utilizou cheques pré-datados da APMF para fazer o custeio de despesas pessoais; confirmou saques por ele feitos na boca do caixa; William nada sabia sobre os cheques; Creusa não sabia dos cheques pré-datados; verificados os problemas com as notas, a escola chamou o depoente para prestar esclarecimentos; a escola fazia a prestação de contas; quando voltava, ele e a escola faziam uma reunião para verificar o que estava equivocado.

Quanto ao valor do débito apontado nesta TCE, é importante ressaltar que não consta do processo a devida memória de cálculo, nem há informação sobre quais despesas foram glosadas, com suas respectivas datas de referência.

Por outro lado, na sentença proferida na ação civil de improbidade administrativa, Mário Wilson Rodrigues foi condenado “ao ressarcimento integral do dano patrimonial, corrigido desde a dezembro de 2012 e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, contados do evento danoso (dezembro/2012)”, além de ter tido seus direitos políticos suspensos pelo prazo de cinco anos a partir do trânsito em julgado da sentença (peça 55, p. 10). O valor histórico do dano que constou da condenação foi de R\$ 54.019,86, relativo a 76 cheques debitados entre janeiro/2012 e abril/2013, conforme registrado no seguinte trecho da sentença (peça 55, p. 7):

O parecer técnico elaborado pelo Centro Nacional de Pesquisa do Ministério Público Federal (evento 1.14, p. 12/20) confirmou “a existência de saídas bancárias das contas correntes que estavam desprovidas de adequada documentação comprobatória”. Os pagamentos não comprovados perfazem R\$ 54.019,86, em valor histórico, e referem-se a 76 cheques emitidos e compensados entre janeiro de 2012 e abril de 2013, durante do mandato de Mário Wilson Rodrigues.

Analisando-se apenas os extratos bancários da conta específica do PDDE/Básico (conta corrente 7989-8, agência 3263), verifica-se que, entre janeiro/2012 e abril/2013, foram debitados 51 cheques, totalizando R\$ 77.563,90, como demonstrado na tabela abaixo (peça 54):

Data	Descrição	Valor (R\$)
02/01/2012	CHEQUE	750,00
11/06/2012	CHEQUE	1.800,00
20/06/2012	CHEQUE	1.000,00
25/06/2012	CHEQUE	1.000,00
29/06/2012	CHEQUE	550,00
02/07/2012	CHEQUE	1.800,00
06/07/2012	CHEQUE	350,00
12/07/2012	CHEQUE	400,00
20/07/2012	CHEQUE	200,00
25/07/2012	CHEQUE	450,00
01/08/2012	CHEQUE	1.500,00
10/08/2012	CHEQUE	500,00
10/09/2012	CHEQUE	2.050,00
10/09/2012	CHEQUE	62,13
21/09/2012	CHEQUE COMPENSADO	269,00

01/10/2012	CHEQUE	1.458,00
11/10/2012	CHEQUE COMPENSADO	1.293,10
11/10/2012	CHEQUE	400,00
11/10/2012	CHEQUE COMPENSADO	2.015,90
18/10/2012	CHEQUE	450,00
19/10/2012	CHEQUE	220,00
25/10/2012	CHEQUE	500,00
26/10/2012	CHEQUE COMPENSADO	1.200,00
31/10/2012	CHEQUE	600,00
31/10/2012	CHEQUE COMPENSADO	650,00
06/11/2012	CHEQUE	630,00
12/11/2012	CHEQUE	1.200,00
16/11/2012	CHEQUE	350,00
21/11/2012	CHEQUE	800,00
26/11/2012	CHEQUE	700,00
28/11/2012	CHEQUE COMPENSADO	4.868,18
28/11/2012	CHEQUE COMPENSADO	721,62
29/11/2012	CHEQUE	299,67
30/11/2012	CHEQUE	500,00
07/12/2012	CHEQUE	1.200,00
10/12/2012	CHEQUE COMPENSADO	1.290,00
18/12/2012	CHEQUE COMPENSADO	474,78
18/12/2012	CHEQUE COMPENSADO	1.176,52
19/12/2012	CHEQUE	3.000,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	4.750,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	4.560,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	3.700,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	3.500,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	4.490,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	2.795,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	1.655,50
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	4.994,50
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	240,00
20/12/2012	CHEQUE PAGO EM OUTRA AGENCIA	3.700,00
11/01/2013	CHEQUE	1.500,00
18/01/2013	CHEQUE	3.000,00
TOTAL		77.563,90

Como a sentença alude a 76 cheques, é provável que tenha levado em consideração, além de



despesas do PDDE/Básico (conta corrente 7989-8), despesas do PDDE/Educação Integral (conta corrente 37467-9).

Nesse contexto de dúvidas sobre o correto cálculo do dano ao erário, e considerando-se os indícios de desvio de recursos federais, por meio da emissão de cheques sacados pelo próprio dirigente da unidade executora, o MP de Contas propõe que, preliminarmente, sejam efetuadas as seguintes diligências:

a) ao Banco do Brasil, para que envie ao TCU:

a.1) os extratos bancários das aplicações financeiras vinculadas à conta corrente 7989-8, Agência 3263-8, no período de 1/1/2012 a 31/12/2013, bem como as cópias microfilmadas de todos os cheques debitados da mencionada conta corrente no mesmo período;

a.2) os extratos bancários da conta corrente 37467-9, Agência 3263-8, e das respectivas aplicações financeiras, no período de 1/1/2012 a 31/12/2013, bem como as cópias microfilmadas de todos os cheques debitados da mencionada conta corrente no mesmo período;

b) à Secretaria de Estado de Educação do Paraná, para que encaminhe ao TCU:

b.1) a memória de cálculo detalhada e as datas de referência do débito original de R\$ 81.557,53, apurado por ocasião da análise das prestações de contas do PDDE/Básico e do PDDE/Educação Integral do exercício de 2012 apresentadas pela unidade executora Associação de Pais Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira, e examinado no Processo Administrativo Disciplinar 74/2014;

b.2) os pareceres técnicos e financeiros que trataram da análise das prestações de contas do PDDE/Básico e do PDDE/Educação Integral dos exercícios de 2012 e 2013 apresentadas pela citada unidade executora;

c) à Procuradoria da República no Estado do Paraná, para que encaminhe ao TCU o parecer técnico elaborado pelo Centro Nacional de Pesquisa do Ministério Público Federal, que embasou a condenação disposta na sentença judicial que julgou o mérito da ação de improbidade administrativa 5025783-76.2018.4.04.7000/PR, que tramitou na 11ª Vara Federal de Curitiba (evento 1.14, pp. 12/20, do referido processo judicial).

Após as respostas às diligências, caberá à unidade técnica avaliar a necessidade de ajustar ou não a composição do débito e a descrição da irregularidade, promovendo a reabertura do contraditório, caso necessário.

11. O Relator manifestou-se favoravelmente à proposta do Ministério Público de Contas, autorizando as mencionadas diligências (peça 57), que foram respondidas como segue:

a) Procuradoria da República no Estado do Paraná: peça 60;

b) Banco do Brasil: peças 65-72;

c) Secretaria de Estado da Educação e do Esporte: peças 73-75.

Resposta da Procuradoria da República no Estado do Paraná (peça 60)

12. Em resposta à diligência proposta pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 56), a Procuradoria da República no Estado do Paraná apresentou o Ofício 3471/2024 (peça 60, p. 1), de 15/5/2024, por meio do qual encaminhou o Parecer Técnico 330/2018 (peça 60, p. 3-11), concluindo que ocorreram saídas bancárias das contas correntes específicas que estavam desprovidas de adequada documentação comprobatória, totalizando R\$ 54.019,86, conforme tabelas 2 (peça 60, p. 6) e 3 (peça 60, p. 8).

Resposta do Banco do Brasil (peças 65-72)



13. *Em resposta à diligência proposta pelo Ministério Público de Contas (peça 56), o Banco do Brasil apresentou ofício datado de 6/6/2024, por meio do qual encaminhou extratos bancários das aplicações financeiras vinculadas às contas correntes 7989-8 e 37467-9, ambas da agência 3263-8, no período de 1/1/2012 a 31/12/2013, bem como cópias microfilmadas dos cheques debitados das mencionadas contas no mesmo período.*

Resposta da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (peça 73-75)

14. *Em resposta à diligência proposta pelo Ministério Público de Contas (peça 56), a Secretaria de Estado da Educação do Paraná apresentou o Ofício 1243/2024 (peça 73), de 14/6/2024, por meio do qual encaminhou os seguintes documentos:*

a) extratos bancários (peça 74, p. 3-95 e p. 107-121);

b) Memorando 001/2013 (relatório para jurídico) (peça 74, p. 96-106), concluindo que não foram comprovados, por meio de documentos legais (notas fiscais), os valores de R\$ 37.477,96, referente ao PDDE/Básico (peça 74, p. 101), e de R\$ 44.079,57, referente ao PDDE/Educação Integral (peça 74, p. 105);

c) relatório atualizado (peça 74, p. 122-125), concluindo que não foram comprovados, por meio de documentos legais, os valores de R\$ 37.414,86, referente ao PDDE/Básico (peça 74, p. 123), e de R\$ 38.214,90, referente ao PDDE/Educação Integral (peça 74, p. 125);

d) cópias dos cheques microfilmados (peça 74, p. 126-164, e peça 75, p. 6-121);

e) análise da prestação de contas do PDDE/2012 (peça 75, p. 124-148);

f) relatório da comissão de sindicância (peça 75, p. 149-166);

g) relatório final da comissão de processo administrativo disciplinar (peça 75, p. 171-211).

Análise

15. *O total dos débitos sem comprovação de destino contabilizado pelo Ministério Público Federal foi o seguinte:*

a) Conta Específica 7898-8 (PDDE/Básico): R\$ 32.106,86 (peça 60, p. 6);

b) Conta Específica 37467-9 (PDDE/Educação Integral - Mais Educação): R\$ 21.913,00 (peça 60, p. 8).

16. *O total dos débitos sem comprovação de destino contabilizado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná foi o seguinte:*

a) Conta Específica 7898-8 (PDDE/Básico): R\$ 37.414,86 (peça 74, p. 123);

b) Conta Específica 37467-9 (PDDE/Educação Integral - Mais Educação): R\$ 38.214,50 (peça 74, p. 125).

17. *Verifica-se que há diferenças entre o débito contabilizado pelo MPF e o débito contabilizado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná.*

18. *Conforme o Parecer Técnico 330/2018 (peça 60, p. 3-11), os débitos sem comprovação de destino têm como fonte o “‘Relatório Para Jurídico’, elaborado pelo Setor de Análise Financeira do NRE/AMN (f. 590-600, 700, 765-666), adaptado”.*

19. *O MPF observou, contudo, que “apesar da vedação normativa, recursos das duas contas específicas sob gestão da APMF foram entre elas movimentados por cheques depositados. Foi possível identificar que, da conta corrente 7989-8 PDDE, três*

cheques aportaram na conta 37467-9, que abrigava as verbas do PDDE Mais Educação”, como segue (peça 60, p. 9):

<i>Data</i>	<i>Cheque</i>	<i>Valor (R\$)</i>
2/7/2012	850.237	1.800,00
10/9/2012	850.229	2.050,00
1/10/2012	850.230	1.458,00

20. Por seu turno, também foram remanejados recursos da conta 37467-9, debitando-se o cheque 850139, de R\$ 22.000,00, em 19/12/2012, cujo destino foi a conta 7989-8.

21. Concluiu o MPF que (peça 60, p. 10):

(...) nesses quatro fluxos bancários, tendo em vista que se pode detectar como destino preliminar dos recursos outra conta PDDE de responsabilidade da APMF, para se evitar efeito de duplicação de seus valores na prestação - uma vez na conta originária, pelos cheques precitados, e outra na destinatária, pelos débitos de outros cheques abastecidos por tais transferências - considerou-se apenas os pagamentos promovidos a partir dessa segunda conta específica, mais os eventuais saldos ao final do período.

22. Além disso, o MPF incluiu nas suas tabelas despesas não comprovadas de janeiro de 2013, pois estas foram realizadas com recursos de 2012, sendo que os débitos de janeiro de 2013 referentes ao PDDE/Básico foram incluídos no “relatório para jurídico” (peça 74, p. 96-106) e no “relatório atualizado” (peça 74, p. 122-125), mas, sem que fosse apresentada justificativa para o fato pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, não foram incluídos os débitos de janeiro de 2013 referentes ao PDDE/Educação Integral, que são os seguintes:

<i>Data</i>	<i>Cheque</i>	<i>Valor (R\$)</i>
18/1/2013	850.143	3.200,00
21/1/2013	850.144	2.500,00

23. Outra diferença é que o MPF não incluiu o valor de R\$ 1,50, de 3/8/2012, referente ao pagamento de tarifas bancárias (peça 74, p. 124).

24. Assim, considerando a pertinência das alterações realizadas pelo MPF no cálculo do débito, deve-se imputar ao responsável os débitos abaixo listados, tendo como referência as tabelas localizadas à peça 60, p. 6 (conta 7989-8) e p. 8 (conta 37467-9):

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
2/1/2012	750,00
11/6/2012	1.800,00
20/6/2012	1.000,00
25/6/2012	1.000,00
29/6/2012	550,00
6/7/2012	350,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>12/7/2012</i>	<i>400,00</i>
<i>20/7/2012</i>	<i>200,00</i>
<i>25/7/2012</i>	<i>450,00</i>
<i>2/8/2012</i>	<i>1.500,00</i>
<i>10/8/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>10/9/2012</i>	<i>62,13</i>
<i>21/9/2012</i>	<i>269,00</i>
<i>11/10/2012</i>	<i>400,00</i>
<i>11/10/2012</i>	<i>1.293,10</i>
<i>18/10/2012</i>	<i>450,00</i>
<i>19/10/2012</i>	<i>220,00</i>
<i>25/10/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>31/10/2012</i>	<i>600,00</i>
<i>6/11/2012</i>	<i>630,00</i>
<i>12/11/2012</i>	<i>1.200,00</i>
<i>16/11/2012</i>	<i>350,00</i>
<i>21/11/2012</i>	<i>800,00</i>
<i>26/11/2012</i>	<i>700,00</i>
<i>28/11/2012</i>	<i>4.868,18</i>
<i>29/11/2012</i>	<i>299,67</i>
<i>30/11/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>7/12/2012</i>	<i>1.200,00</i>
<i>10/12/2012</i>	<i>1.290,00</i>
<i>18/12/2012</i>	<i>474,78</i>
<i>19/12/2012</i>	<i>3.000,00</i>
<i>11/1/2013</i>	<i>1.500,00</i>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>18/1/2013</i>	<i>3.000,00</i>
<i>6/1/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>17/1/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>17/1/2012</i>	<i>60,00</i>
<i>18/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>20/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>31/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>1/2/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>15/2/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>23/2/2012</i>	<i>196,00</i>
<i>27/2/2012</i>	<i>120,00</i>
<i>9/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>14/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>14/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>29/3/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>11/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>11/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>12/4/2012</i>	<i>60,00</i>
<i>12/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>13/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>17/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>19/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>23/4/2012</i>	<i>200,00</i>
<i>23/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>27/4/2012</i>	<i>100,00</i>
<i>4/5/2012</i>	<i>100,00</i>



7/5/2012	120,00
10/5/2012	240,00
10/5/2012	240,00
8/6/2012	200,00
13/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
5/9/2012	700,00
10/9/2012	450,00
13/9/2012	150,00
27/9/2012	1.550,00
1/10/2012	1.460,00
11/12/2012	2.700,00
22/12/2012	287,00
26/12/2012	2.000,00
18/1/2013	3.200,00
21/1/2013	2.500,00
Total	54.019,86

25. Observa-se que o débito total passou a ser de R\$ 54.019,86, enquanto o débito inicialmente imputado foi de R\$ 81.557,53. Como essa reanálise foi favorável ao responsável, a instrução da peça 77 considerou que não havia necessidade de realizar uma nova citação, propondo dar prosseguimento à condenação, ajustando apenas os débitos, conforme a tabela acima.

26. O MPTCU, contudo, emitiu parecer no qual discorda da referida proposta, nos seguintes termos (peça 80):

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Mário Wilson Rodrigues, então presidente da Associação de Pais, Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira, localizada em Piraquara/PR, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) referente ao exercício de 2012.



Em 2012, a referida associação recebeu o total de R\$ 54.320,10, para a execução do PDDE/Básico (peça 5, p. 29), creditados na conta corrente 7989-8, da Agência 3263-8, do Banco do Brasil. Além disso, recebeu, também em 2012, R\$ 32.788,80 para a execução do PDDE/Educação Integral (peça 5, p. 28), creditados na conta corrente 37467-9, da Agência 3263-8, do Banco do Brasil.

No âmbito do TCU, Mário Wilson Rodrigues foi citado pelo débito de R\$ 81.557,53, decorrente de despesas não comprovadas, conforme Processo Administrativo Disciplinar 74/2014, instaurado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

Por proposta do Ministério Público de Contas (peça 56), acolhida por Vossa Excelência (peça 57), foram realizadas diligências saneadoras à Procuradoria da República no Estado do Paraná, ao Banco do Brasil e à Secretaria de Estado de Educação do Paraná, as quais foram respondidas às peças 60, 65/72 e 73/75, respectivamente.

Com as respostas apresentadas, especialmente pela apresentação do Parecer Técnico 330/2018/SPPE/CNP/PRRS, do Ministério Público Federal (peça 60, pp. 3/11), a AudTCE logrou caracterizar melhor o débito objeto do presente processo, quantificando-o em R\$ 54.019,86, assim distribuídos:

a) despesas não comprovadas efetuadas na conta específica do PDDE/Básico: R\$ 32.106,86 (peça 60, p. 6);

b) despesas não comprovadas efetuadas na conta específica do PDDE/Educação Integral: R\$ 21.913,00 (peça 60, p. 8).

Assim, a AudTCE propõe que as contas do responsável sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, com condenação pelo débito de R\$ 54.019,86 e aplicação de multa (peças 77 a 79).

Ao ver do Ministério Público de Contas, embora não mereça reparo o cálculo do débito efetuado pela unidade técnica, que é inferior ao valor contido na citação, merece ser reaberto o contraditório, para o que o responsável tenha a oportunidade de se manifestar sobre os novos documentos juntados aos autos, que demonstram o desvio de recursos públicos federais, materializado pela emissão de diversos cheques nominais a si próprio (exemplos: peça 60, pp. 6 e 8; peça 72, pp. 3/12, 21, 22, 24, 27/30, 34/35, 39 e 50; e peça 74, pp. 142 e 147).

Saliente-se que, antes das diligências, não constava do processo a memória de cálculo do débito, com a indicação das despesas glosadas e de suas datas de referência. Sequer se sabia se o débito se referia apenas ao PDDE/Básico ou se abrangia também recursos do PDDE/Educação Integral. Apenas após as medidas saneadoras é que ficaram explicitadas quais despesas careciam da devida comprovação, o que permitiu a elaboração de nova tabela de composição do débito (peça 77, parágrafo 39), bastante diversa da tabela contida no expediente citatório (peça 44, p. 3).

Nesse cenário, para evitar possíveis alegações futuras de nulidade processual, e para que seja possível condenar o responsável por desvio de recursos públicos (art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992) e aplicar-lhe a penalidade do art. 60 da Lei 8.443/1992, considera-se necessário realizar nova citação do responsável, antes do julgamento de mérito da TCE.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, preliminarmente ao julgamento do mérito, manifesta-se pela restituição do processo à unidade técnica, a fim de que seja realizada nova citação do responsável, pelo débito original total de R\$ 54.019,86, decorrente da não comprovação de despesas e do desvio de recursos públicos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) referente ao exercício de 2012.

Subsidiariamente, caso Vossa Excelência não acolha a proposta preliminar, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito da AudTCE (peças 77 a 79).

27. A proposta do MPTCU contou com a concordância do relator, que restituiu os autos a esta unidade técnica para a adoção das devidas providências (peça 81).

28. Na instrução antecedente (peça 83), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

28.1. **Irregularidade 1:** despesas não comprovadas, conforme Processo Administrativo Disciplinar 74/2014, instaurado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

28.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

28.1.1.1. A Secretaria de Estado da Educação do Paraná informou a constatação de diversas irregularidades na documentação apresentada pela Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira Braga, em especial incongruências entre os valores constantes nas notas fiscais de aquisição de bens e os cheques da APMF, bem como ausência de comprovação da destinação dos valores, correspondendo a despesas que somam R\$ 54.019,86.

28.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9, 10, 11, 60, 74 e 75.

28.1.3. Normas infringidas: art. 23 da Lei 11.947/2009 e art. 6º da Resolução/CD/FNDE 9/2011.

28.1.4. Débitos relacionados ao responsável Mário Wilson Rodrigues:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2012	750,00
11/6/2012	1.800,00
20/6/2012	1.000,00
25/6/2012	1.000,00
29/6/2012	550,00
6/7/2012	350,00
12/7/2012	400,00
20/7/2012	200,00
25/7/2012	450,00
2/8/2012	1.500,00
10/8/2012	500,00
10/9/2012	62,13
21/9/2012	269,00
11/10/2012	400,00
11/10/2012	1.293,10
18/10/2012	450,00
19/10/2012	220,00
25/10/2012	500,00
31/10/2012	600,00
6/11/2012	630,00
12/11/2012	1.200,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

16/11/2012	350,00
21/11/2012	800,00
26/11/2012	700,00
28/11/2012	4.868,18
29/11/2012	299,67
30/11/2012	500,00
7/12/2012	1.200,00
10/12/2012	1.290,00
18/12/2012	474,78
19/12/2012	3.000,00
11/1/2013	1.500,00
18/1/2013	3.000,00
6/1/2012	240,00
17/1/2012	240,00
17/1/2012	60,00
18/1/2012	180,00
20/1/2012	180,00
31/1/2012	180,00
1/2/2012	300,00
15/2/2012	300,00
23/2/2012	196,00
27/2/2012	120,00
9/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
29/3/2012	300,00
11/4/2012	240,00
11/4/2012	240,00
12/4/2012	60,00
12/4/2012	300,00
13/4/2012	240,00
17/4/2012	240,00
19/4/2012	300,00
23/4/2012	200,00
23/4/2012	300,00
27/4/2012	100,00
4/5/2012	100,00
7/5/2012	120,00
10/5/2012	240,00
10/5/2012	240,00
8/6/2012	200,00



13/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
5/9/2012	700,00
10/9/2012	450,00
13/9/2012	150,00
27/9/2012	1.550,00
1/10/2012	1.460,00
11/12/2012	2.700,00
22/12/2012	287,00
26/12/2012	2.000,00
18/1/2013	3.200,00
21/1/2013	2.500,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/11/2024: R\$ 107.498,98

28.1.5. *Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.*

28.1.6. **Responsável:** Mário Wilson Rodrigues.

28.1.6.1. **Conduta:** não comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas, bem como não demonstrar a destinação dos valores recebidos.

28.1.6.2. **Nexo de causalidade:** A apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão e a não demonstração da destinação dos valores recebidos impediram o estabelecimento do nexo causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.

28.1.6.3. **Culpabilidade:** Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento, bem como demonstrar a destinação dos valores recebidos.

29. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 85), foi realizada a citação do responsável, como segue:

Comunicação: Ofício 55520/2024 – Seproc (peça 90)

Data da Expedição: 9/12/2024

Data da Ciência: **não houve** (não existe o número) (peça 94)

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados da



Receita Federal (peça 87).

Comunicação: *Ofício 55521/2024 – Seproc (peça 89)*

Data da Expedição: 9/12/2024

Data da Ciência: 13/12/2024 (peça 92)

Nome Recebedor: Cremilda Gomes

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados do TSE (peça 87).

Fim do prazo para defesa: 30/1/2025

Comunicação: *Ofício 55522/2024 – Seproc (peça 88)*

Data da Expedição: 9/12/2024

Data da Ciência: 12/12/2024 (peça 91)

Nome Recebedor: Mariana Nunes

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados do Renach (peça 87).

Fim do prazo para defesa: 27/1/2025

30. *Conforme despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 95), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

31. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Mário Wilson Rodrigues permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

AValiação da Ocorrência da Prescrição

32. *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).*

33. *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.*

34. *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.*

35. *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.*

36. *No âmbito do TCU, o Acórdão 2219/2023 - TCU - Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável*



destinatário da comunicação do TCU.

37. *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.*
38. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 30/4/2013 (peça 38).*
39. *A relação a seguir apresenta os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

39.1. *Fase interna:*

- a) *Ofício 1337/2016 - GS/SEED, de 18/7/2016 (peça 9);*
- b) *Parecer 2957/2016/CODDE/CGAME/DIRAE, de 11/4/2017 (peça 10);*
- c) *Parecer 2009/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 23/5/2017 (peça 11, p. 1-5);*
- d) *Parecer 4099/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 18/8/2017 (peça 11, p. 6-10);*
- e) *Informação 1106/2019 - Daesp/Copra/Cgapc/Difin/FNDE, de 12/3/2019 (peça 11, p. 11-12);*
- f) *Parecer 1830/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, de 20/8/2020 (peça 11, p. 13-18);*
- g) *Edital publicado em 13/11/2020 (peça 24);*
- h) *Relatório de TCE 443/2021 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC, de 27/12/2021 (peça 28);*
- i) *Relatório de Auditoria E-TCE 2443/2021, de 25/2/2022 (peça 32);*

39.2. *Fase externa:*

- a) *autuação da tomada de contas especial no TCU, em 9/3/2022;*
 - b) *primeira instrução, em 4/1/2023 (peça 40);*
 - c) *segunda instrução, em 26/3/2024 (peça 51);*
 - d) *terceira instrução, em 18/10/2024 (peça 77);*
 - e) *quarta instrução, em 29/11/2024 (peça 83).*
40. *Analizando o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição intercorrente.*
41. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do TCU, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS



RESPONSÁVEIS

42. *Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.*
43. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

44. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

45. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008 - TCU - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007 - TCU - Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

46. *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 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Mário Wilson Rodrigues

47. *No presente caso, conforme demonstrado no item 30 desta instrução, não obtendo sucesso a tentativa de citação no endereço do responsável localizado na base de dados da Receita Federal (peças 87, 90 e 94), realizou-se a citação nos endereços localizados na base de dados do TSE (peças 87, 89 e 92) e do Renach (peças 87, 88 e 91).*



48. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018 - TCU - Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013 - TCU - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013 - TCU - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*
49. *Ao não apresentar defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*
50. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*
51. *Tratando-se de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos do art. 202, §§ 2º e 6º, do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011 - TCU - Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011 - TCU - Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010 - TCU - Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009 - TCU - Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008 - TCU - Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
52. *Dessa forma, o Sr. Mário Wilson Rodrigues deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo-se julgar as suas contas irregulares, condená-lo ao débito apurado e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

53. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante no 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 arts. 20 a 30 no 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.*
54. *Acerca da jurisprudência que vem se firmando sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018 - TCU - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018 - TCU - Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018 - TCU - Segunda Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*



55. *Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2.012/2022 - TCU - 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).*
56. *No caso em tela, as irregularidades constatadas configuram violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, revelando grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo do erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019 - TCU - Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018 - TCU - Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018 - TCU - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

57. *Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Mário Wilson Rodrigues não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, uma vez que, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*
58. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*
59. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*
60. *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 82.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
- a) *considerar revel o Sr. Mário Wilson Rodrigues (CPF 661.660.559-00), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*
- b) *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. Mário Wilson Rodrigues (CPF 661.660.559-00), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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;*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>2/1/2012</i>	<i>750,00</i>
<i>11/6/2012</i>	<i>1.800,00</i>
<i>20/6/2012</i>	<i>1.000,00</i>
<i>25/6/2012</i>	<i>1.000,00</i>
<i>29/6/2012</i>	<i>550,00</i>
<i>6/7/2012</i>	<i>350,00</i>
<i>12/7/2012</i>	<i>400,00</i>
<i>20/7/2012</i>	<i>200,00</i>
<i>25/7/2012</i>	<i>450,00</i>
<i>2/8/2012</i>	<i>1.500,00</i>
<i>10/8/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>10/9/2012</i>	<i>62,13</i>
<i>21/9/2012</i>	<i>269,00</i>
<i>11/10/2012</i>	<i>400,00</i>
<i>11/10/2012</i>	<i>1.293,10</i>
<i>18/10/2012</i>	<i>450,00</i>
<i>19/10/2012</i>	<i>220,00</i>
<i>25/10/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>31/10/2012</i>	<i>600,00</i>
<i>6/11/2012</i>	<i>630,00</i>
<i>12/11/2012</i>	<i>1.200,00</i>
<i>16/11/2012</i>	<i>350,00</i>
<i>21/11/2012</i>	<i>800,00</i>
<i>26/11/2012</i>	<i>700,00</i>
<i>28/11/2012</i>	<i>4.868,18</i>
<i>29/11/2012</i>	<i>299,67</i>
<i>30/11/2012</i>	<i>500,00</i>
<i>7/12/2012</i>	<i>1.200,00</i>
<i>10/12/2012</i>	<i>1.290,00</i>
<i>18/12/2012</i>	<i>474,78</i>
<i>19/12/2012</i>	<i>3.000,00</i>
<i>11/1/2013</i>	<i>1.500,00</i>
<i>18/1/2013</i>	<i>3.000,00</i>
<i>6/1/2012</i>	<i>240,00</i>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>17/1/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>17/1/2012</i>	<i>60,00</i>
<i>18/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>20/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>31/1/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>1/2/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>15/2/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>23/2/2012</i>	<i>196,00</i>
<i>27/2/2012</i>	<i>120,00</i>
<i>9/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>14/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>14/3/2012</i>	<i>180,00</i>
<i>29/3/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>11/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>11/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>12/4/2012</i>	<i>60,00</i>
<i>12/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>13/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>17/4/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>19/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>23/4/2012</i>	<i>200,00</i>
<i>23/4/2012</i>	<i>300,00</i>
<i>27/4/2012</i>	<i>100,00</i>
<i>4/5/2012</i>	<i>100,00</i>
<i>7/5/2012</i>	<i>120,00</i>
<i>10/5/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>10/5/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>8/6/2012</i>	<i>200,00</i>
<i>13/8/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>30/8/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>30/8/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>30/8/2012</i>	<i>240,00</i>
<i>5/9/2012</i>	<i>700,00</i>
<i>10/9/2012</i>	<i>450,00</i>



13/9/2012	150,00
27/9/2012	1.550,00
1/10/2012	1.460,00
11/12/2012	2.700,00
22/12/2012	287,00
26/12/2012	2.000,00
18/1/2013	3.200,00
21/1/2013	2.500,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 15/7/2025: R\$ 116.544,13.

c) aplicar ao Sr. Mário Wilson Rodrigues (CPF 661.660.559-00), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Paraná, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável que a deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Paraná que, nos termos do art. 62, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”



2. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou (peça 99):

“O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito da AudTCE (peças 96 a 98), com os seguintes acréscimos:

a) incluir, na fundamentação legal da irregularidade das contas de Mário Wilson Rodrigues, a alínea “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992;

b) aplicar ao referido responsável a penalidade do artigo 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a gravidade da irregularidade (desvio de recursos públicos do Programa Dinheiro Direto na Escola).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) referente ao exercício de 2012.

2. A Secretaria de Estado da Educação do Paraná reprovou as prestações de contas da Associação de Pais, Mestres e Funcionários do Colégio Estadual Professor Mário Brandão Teixeira relativas ao PDDE/2012. Isso porque se verificou a apresentação de comprovantes de despesas, no valor total de R\$ 54.019,86 sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais.

3. Foi então promovida a citação do sr. Mário Wilson Rodrigues, então presidente da mencionada Associação de Pais, Mestres e Funcionários.

4. Devidamente citado, o responsável optou por não se manifestar. Assim, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto ao TCU entenderam que o responsável deve ter suas contas julgadas irregulares com a condenação em débito pelos valores impugnados, além de sofrer a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Adicionalmente, o Ministério Público junto ao TCU propôs aplicar ao responsável a penalidade do art. 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a gravidade da irregularidade (desvio de recursos públicos do Programa Dinheiro Direto na Escola).

II

7. Verifico que o sr. Mário Wilson Rodrigues foi condenado em ação de improbidade administrativa em que restou constatado o dolo no desvio dos recursos públicos em questão (peça 55):

“na época dos fatos sua esposa teve problemas de saúde e precisou submeter-se a uma cirurgia de emergência; ele estava com dificuldades financeiras, mas fez um empréstimo para custear o procedimento cirúrgico; não utilizou nenhum recurso da APMF, mas efetivamente utilizou cheques pré-datados da APMF para fazer o custeio de despesas pessoais; confirmou saques por ele feitos na boca do caixa;” (grifou-se).

8. A jurisprudência do TCU é firme no tocante à responsabilidade pessoal daqueles que se comprometem com a regular aplicação de recursos federais. Nesse passo, todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos, por obrigação constitucional e legal, submete-se ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

9. Em outras palavras, compete ao gestor público demonstrar a correta utilização dos recursos públicos que lhe foram confiados, o que não ocorreu no presente caso ante a ausência de



documentação que indique o destino dado aos recursos em questão e os indicativos de sua apropriação indevida.

10. A atitude do responsável se enquadra, pois, no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): “*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”.

11. Dessa forma, em face da ausência de elementos capazes de demonstrar nos autos a boa e regular aplicação dos recursos em questão e de permitir a conclusão pela boa-fé, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo **Parquet** especializado, no sentido de julgar irregulares as presentes contas com a condenação do responsável pelo valor impugnado.

12. Considerando a gravidade da conduta, caracterizada pelo dolo, o dano verificado e a ausência de circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), entendo aplicável:

– a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 118.000,00, referente a aproximados 100% do valor atualizado do débito; e

– a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de cinco anos.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2523/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.823/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Mário Wilson Rodrigues (661.660.559-00).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
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 em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Mário Wilson Rodrigues, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2012	750,00
11/6/2012	1.800,00
20/6/2012	1.000,00
25/6/2012	1.000,00
29/6/2012	550,00
6/7/2012	350,00
12/7/2012	400,00
20/7/2012	200,00
25/7/2012	450,00
2/8/2012	1.500,00
10/8/2012	500,00
10/9/2012	62,13
21/9/2012	269,00
11/10/2012	400,00
11/10/2012	1.293,10
18/10/2012	450,00
19/10/2012	220,00
25/10/2012	500,00
31/10/2012	600,00
6/11/2012	630,00
12/11/2012	1.200,00
16/11/2012	350,00
21/11/2012	800,00
26/11/2012	700,00
28/11/2012	4.868,18
29/11/2012	299,67
30/11/2012	500,00
7/12/2012	1.200,00
10/12/2012	1.290,00
18/12/2012	474,78
19/12/2012	3.000,00
11/1/2013	1.500,00
18/1/2013	3.000,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/1/2012	240,00
17/1/2012	240,00
17/1/2012	60,00
18/1/2012	180,00
20/1/2012	180,00
31/1/2012	180,00
1/2/2012	300,00
15/2/2012	300,00
23/2/2012	196,00
27/2/2012	120,00
9/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
14/3/2012	180,00
29/3/2012	300,00
11/4/2012	240,00
11/4/2012	240,00
12/4/2012	60,00
12/4/2012	300,00
13/4/2012	240,00
17/4/2012	240,00
19/4/2012	300,00
23/4/2012	200,00
23/4/2012	300,00
27/4/2012	100,00
4/5/2012	100,00
7/5/2012	120,00
10/5/2012	240,00
10/5/2012	240,00
8/6/2012	200,00
13/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
30/8/2012	240,00
5/9/2012	700,00



10/9/2012	450,00
13/9/2012	150,00
27/9/2012	1.550,00
1/10/2012	1.460,00
11/12/2012	2.700,00
22/12/2012	287,00
26/12/2012	2.000,00
18/1/2013	3.200,00
21/1/2013	2.500,00

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Mário Wilson Rodrigues	118.000,00

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada uma delas, os correspondentes acréscimos legais, alertando a responsável 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 Regimento Interno/TCU;

9.7. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Mário Wilson Rodrigues e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.8. dar ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 045.630/2021-6

Natureza(s): I Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Financiadora de Estudos e Projetos

Responsáveis: Ana Regia Souza da Silva (279.552.494-53); Antonio Patricio da Silva (035.924.214-68); Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68); Verdom-Indústria e Comércio Ltda. (14.705.211/0001-34).

Interessado: Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68).

Representação legal: Riane Romeiro Bispo (10800/OAB-AL), Fernando Tadeu Bezerra de Albuquerque (5126/OAB-AL) e outros, representando Jofre Boaventura Barros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FINEP. CONTRATO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA. DESVIO DE RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA. CRIME DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO, MULTA E INABILITAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. REJEIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INCAPAZES DE ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 211), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigente da unidade (peça 212) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 213):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Jofre Boaventura Barros (peça 203) contra o Acórdão 1369/2024-TCU-Plenário (peça 167, Rel. Min. Jorge Oliveira).



1.4. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *considerar revéis Verdom Indústria e Comércio Ltda., Antônio Patrício da Silva, Ana Régia Souza da Silva e Jofre Boaventura Barros, para todos os efeitos;*

9.2. *julgar regulares com ressalva as contas de Ana Régia Souza da Silva, Antônio Patrício da Silva e Verdom Indústria e Comércio Ltda., dando-lhes quitação;*

9.3. *julgar irregulares as contas de Jofre Boaventura Barros, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT):*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>24/11/2016</i>	<i>141.024,48</i>

9.4. *aplicar a Jofre Boaventura Barros multa no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento;*

9.5. *considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar Jofre Boaventura Barros para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 5 (cinco) anos;*

9.6. *autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;*

9.7. *autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigidas 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor; e*

9.8. *comunicar esta decisão ao responsável, à Finep, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas.*

HISTÓRICO

2. *Originam-se os autos de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), em face do desvio de recursos do contrato de subvenção econômica (CSE) 6003 0000134/2014, firmado entre a Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas (Fapeal) e a empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., cujo objeto consistia no desenvolvimento de um compósito de resinas poliméricas de coco e/ou fibras naturais para substituição da madeira em pisos, revestimentos e móveis, intitulado Cocosbeton.*

2.1. *O contrato foi firmado no valor de R\$ 424.706,00, sendo R\$ 371.706,00 à conta do concedente, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e R\$ 53.000,00 referente à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 3/7/2014 a 30/4/2018, com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/6/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 371.706,00 (peças 8 e 22).*

2.2. *Constatou-se ter ocorrido a transferência da quantia de R\$ 188.032,64 para a conta corrente controlada por Jofre Boaventura Barros (coordenador do projeto), em*

novembro de 2016 (peça 125, p. 5). Verificou-se, ainda, que o Ministério Público estadual moveu ação penal por crime de apropriação indébita em desfavor do mencionado responsável, processo 0847724-40.2017.8.02.0001, que tramita no Tribunal de Justiça de Alagoas – TJAL (peça 125, p. 5 e peça 166).

2.3. O tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo no valor original de R\$ 141.024,28 ao FNDCT e de R\$ 47.008,16 ao Tesouro Estadual, imputando a responsabilidade à Verdom Indústria e Comércio Ltda., na condição de conveniente, e aos gestores dos recursos: (i) Antônio Patrício da Silva, sócio administrador da empresa; (ii) Ana Régia Souza da Silva, ordenadora de despesas; e (iii) Jofre Boaventura Barros, coordenador do projeto, no período de 3/7/2014 a 31/12/2014.

2.4. No âmbito deste Tribunal, os responsáveis foram devidamente citados, mas permaneceram silentes, de modo que foram considerados revéis. No entanto, o Acórdão 1.369/2024-TCU-Plenário apenas julgou irregulares as contas de Jofre Boaventura Barros, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa (peça 167), tendo em vista a graves as infrações por ele cometidas, além de inabilitá-lo ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, pelo prazo de cinco anos.

2.5. Registre-se que, consoante sentença prolatada pelo juiz de 1º grau em 6/6/2023, Jofre Barros foi condenado pelo crime de apropriação indébita, previsto no art. 168 do Código Penal (peça 166, p. 784). Como concluiu-se que a sua conduta se vinculou direta e exclusivamente ao prejuízo imposto aos cofres públicos, as contas dos demais responsáveis foram julgadas regulares com ressalvas, sendo-lhes dada quitação. A decisão considerou que esses agentes foram vítimas da atuação criminosa do nominado.

2.6. Jofre Boaventura Barros opôs embargos de declaração (peça 184), que foi conhecido, mas, no mérito, rejeitado pelo TCU, mediante o Acórdão 124/2025-TCU-Plenário (peça 191).

2.7. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 207 e do despacho de peça 210.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
- b) verificação da possibilidade de elisão das sanções aplicadas ao recorrente.

5. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. O recorrente defende que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral). Argumenta, em essência, que houve prescrição nos autos, posto que sua citação ocorreu apenas em abril de 2023, enquanto os fatos datam de julho de 2014 (peça 203, p. 2/6)

Análise:



5.2. *É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.*

5.3. *O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto à essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).*

5.4. *Salienta-se que, no caso vertente, o prazo prescricional é de 4 anos, contados dos termos iniciais indicados no artigo 3º da Resolução, por conta o recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos, referente ao crime de apropriação indébita, tutelado pelo artigo 109, III, do Código Penal.*

5.5. *Não procede a alegação de prescrição, consoante a seguir enunciado.*

5.6. *De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em 10/6/2018 (peça 169, item 3), dia seguinte à data em que as contas deveriam ter sido prestadas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. II, da Resolução TCU 344/2022.*

5.7. *Importa ressaltar que se deduz ter havido omissão de apresentação das contas, uma vez que a Fepael, após ter conhecimento da existência de inquérito policial, cobrou extrajudicialmente a comprovação, não tendo sido atendida até 29/1/2019, segundo o relatório de visita técnica de peça 92, p. 1.*

5.8. *Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).*

5.9. *No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:*

a) em 13/2/2019, com o parecer avaliativo técnico, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 93);

b) em 30/7/2021, com a entrega da notificação ao recorrente, expedida em 27/7/2021 (peça 101), nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 102);

c) em 20/12/2021, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1);

d) em 10/07/2024, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 167).

5.10. *Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.*

6. *Além de arguir a incidência de prescrição, o suplicante argumenta, em síntese (peça 203):*

a) a nulidade da decisão dos embargos de declaração, ante o não enfrentamento das questões essenciais ao deslinde da controvérsia (p. 2);

b) a necessidade de revisão da responsabilidade de outros agentes, cujas condutas não foram devidamente individualizadas, a despeito dos indícios de corresponsabilidade na aplicação dos recursos (p. 2 e 9);

c) a condição de gestor e a condenação criminal não eximem o TCU de individualizar a responsabilidade contábil, sob pena de afronta ao princípio da isonomia, sendo imprescindível a demonstração do nexo causal entre a sua conduta e o dano ao erário (Acórdão nº 2760/2018 – TCU-Plenário). Não houve prova concreta de que tenha sido o único culpado pelos valores considerados desviados, sendo que o simples trânsito em julgado da sentença penal não autoriza a automática imputação da penalidade (p. 7 e 9);

d) mediante o laudo pericial (peça 204), emitido por ordem de juiz competente, no bojo da ação de prestação de contas por ele impetrada (peça 205), comprova-se que: (i) agiu dentro da legalidade e dos parâmetros contratuais, ao proceder a retiradas, não forçadas, da conta corrente da empresa, tendo em vista o exercício da sua administração; e (ii) não houve imprudência financeira ou destinação das transferências bancárias em seu benefício (p. 7/9);

e) a inobservância da proporcionalidade, isonomia e razoabilidade na aplicação da pena, quando comparada à absolvição dos demais responsáveis, especialmente no que toca à inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, sanção que não se justifica à luz da jurisprudência deste Tribunal (p. 2 e 10);

f) indevida instauração desta TCE, dada a ausência de (i) quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao erário na matriz de responsabilidade; (ii) identificação dos responsáveis e do nexo de causalidade entre sua conduta e os ilícitos, sendo que não há qualquer documento inequívoco que o comprove; e (iii) realização de diligências e oitivas apontadas como fundamentais pela área técnica (p. 10/12).

Análise

7. As alegações não merecem prosperar.

8. Não há como arguir nulidade dos embargos declaratórios impetrados porquanto, tão-somente, intentaram rediscutir as questões de mérito, sem caracterizar a incidência das ditas omissões, ou mesmo, de contradições e obscuridades, conforme pontuado no item 18 na Deliberação Vergastada. Ademais (peça 192):

16. Conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a mera divergência entre as conclusões do relator e o encaminhamento proposto pela unidade técnica ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU). Exemplos constam dos Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, e 2.309/2015, do Plenário.

17. Importante destacar, por fim, que a omissão corrigível por meio de embargos de declaração limita-se ao não enfrentamento de argumentos capazes de, ao menos, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 1.022, II, c/c o art. 489, § 1º, IV, do CPC). Elementos secundários, sem potencial de impactar a decisão, não precisam ser abordados. Essa visão é corroborada pela jurisprudência desta Corte, como o Acórdão 923/2022-Plenário.

9. Quanto à configuração da responsabilidade de outros arrolados nesta TCE, esta se mostrou bem definida. Eles foram citados por permitirem “...a apropriação indevida de recursos públicos destinados à execução do objeto do CSE 60030 000134/2014 pelo Sr. Jofre Boaventura Barros, não comprovando a execução integral do objeto na forma pactuada no contrato de subvenção econômica” (peça 169, p. 3). Entretanto, não lhes foi imputada sanção porque não se vislumbrou qualquer elemento probatório

capaz de demonstrar que, de qualquer forma, tenham contribuído para a ocorrência do prejuízo (peça 168, item 17).

10. Com relação à condenação criminal, assiste razão ao implicado afirmar que este fato não exime o TCU de proceder à individualização as condutas, o que foi robustamente efetuado, todavia, no presente caso. Isso porque, como restou sobejamente demonstrado, no inquérito policial de peça 166, o defendente se revelou como o único responsável pelos ilícitos, à medida que, entre 17/11/2016 e 24/11/2016, transferiu os recursos federais, cuja soma alcança o valor “preciso” de R\$ 188.032,64, para várias contas por ele abertas em nome da empresa (vide extrato bancário à peça 166, p. 49), sem prover o acesso delas aos demais sócios (peça 168, item 15 e peça 166, p. 789):

62. “Conforme esclarecido, a Empresa firmou um contrato de concessão de subvenção econômica com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – Fapeal, o qual o dinheiro a ser recebido pela Fundação seria depositado no Banco do Brasil, **em uma conta a qual o gerente era o próprio réu, sendo que ele nunca passou a senha da referida conta.**
63. Assim, no ano de 2015, quando ainda faltavam R\$ 188.000,00 (cento e oitenta e oito mil reais) para serem recebidos da Fapeal e ainda serem quitados empréstimos feitos com o indiciado, ele declarou que sairia da Empresa e do Contrato Social, porém, até a data da presente audiência, nunca devolveu o contrato assinado.
64. Nesse sentido, após ter saído da Empresa, a Sra. Ana requereu a troca da senha da conta, entretanto, não conseguiu o seu devido acesso. Assim, apenas através da própria Fapeal que chegou ao seu conhecimento que o montante faltante a ser recebido teria há muito depositado na conta e, achando que não estava conseguindo acesso a conta por conta de sua internet, levou o **pen drive** com as informações ao próprio Sr. Jofre, para que ele então realizasse algumas transferências.
65. No momento dos acontecimentos, o Banco do Brasil estava em greve, logo, o réu sugeriu que normalizassem as coisas da conta após tal paralisação se encerrasse. A Sra. Ana esclarece, ainda, que requereu que toda a quantia depositada fosse transferida para outra conta, porém, quando verificou na agência, ela estava sem qualquer dinheiro, e, questionado, o indiciado **apresentou um extrato falsificado, com datas alteradas, indicando que todo o valor estava aplicado.**

Em outra oportunidade, dirigiu-se à agência bancária, e, questionando outro gerente, ele afirmou que o dinheiro realmente não estava na conta da testemunha e que, na realidade, **teria sido transferido para a conta do Sr. Jofre.** Fato esse, feito totalmente de má fé, uma vez que ele agiu não como sócio, mas sim como gerente do banco, pois, apesar de ainda possuir vínculo de sócio perante a Junta Comercial, essa não era a realidade fática, uma vez que esse vínculo apenas existia pois ele ficou de assinar a documentação necessária para sair da sociedade e não o fez.” (G. N.)

11. Apesar de instado a restituir as quantias desviadas, no prazo de dois dias, em reunião presencial ocorrida em 12/12/2016, o Sr. Jofre, por meio de contato telefônico informou que não as devolveria (peça 95, p. 5/6), mesmo tendo plena consciência de que os recursos de subvenção econômica concedidos à empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., depositados na conta específica do projeto (Banco do Brasil, agência 0013-2, conta corrente 42.345-9): (i) deveriam ser utilizados somente em consonância com o previsto no plano de trabalho aprovado; e (ii) teriam como origem única o governo do Estado de Alagoas, transferidos pela Secretaria Executiva da Fazenda e pela Fapeal (peça 95, p. 5).

12. Nessas circunstâncias, não há dúvidas quanto à existência de liame de causalidade entre sua atuação isolada e os desfalques ocorridos, não havendo assim no que se falar em: (i) violação do princípio da isonomia; (ii) ausência de prova concreta de culpa; (iii) saques da conta convencional, não forçados, realizados em face da administração

societária e em consonância com a legalidade e as regras contratuais (iv) prudência financeira; (v) quantificação imprecisa e incompleta do dano; (vi) ausência de identificação de responsáveis; (vii) responsabilização automática; (viii) falta de pressupostos à constituição desta TCE; e (ix) transferências bancárias que não beneficiaram o recorrente.

13. *Aliás, vale realçar que, configurado o nexo de causalidade por esta Corte, compete ao requerente demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos (art. 93 do Decreto lei 200), o que até o momento não foi feito.*

14. *E mais, não se pode afirmar que não foram promovidas diligências e oitivas consideradas fundamentais pela área técnica, porquanto não se faz menção sobre a necessidade de realização dessas providências saneadoras nas duas únicas instruções formuladas pela Unidade Instrutiva desta Casa nestes autos (peças 136 e 162).*

15. *No tocante à aduzida perícia, produzida em ação cível movida pelo próprio recorrente, em desfavor da empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., não há como aproveitá-la em seu benefício. Eis que a ausência de cópia do processo 0735688-89.2016.8.02.0001 nestes autos compromete o entendimento do seu objeto e, por conseguinte, do contexto em que foi elaborada. Entrementes, ainda que essa ação estivesse disponível, muito provavelmente o juízo pela condenação do Sr. Jofre não seria alterado, ante os fortes indícios colacionados aos autos.*

16. *Ademais, mesmo havendo discordância da percepção desta Corte acerca dos fatos, não se pode olvidar que o “relator, que preside a instrução do processo, pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material” (Acórdão 2307/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).*

17. *Por derradeiro, no que diz respeito à dosimetria da sanção aplicada, não se vislumbra qualquer falta de isonomia, desproporcionalidade ou irrazoabilidade, quando: (i) restou consubstanciada a responsabilidade exclusiva do implicado; (ii) se considera a gravidade dos atos irregulares conscientemente por ele praticados; e (iii) não são mencionados os julgados deste Tribunal em que se deixou de imputar penalidades semelhantes em situações compatíveis, mormente no que diz respeito à vedação ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por um prazo de 5 anos.*

18. *Com efeito, rejeitam-se as razões recursais, de sorte que necessário se faz conhecer do presente apelo para, no mérito, negar-lhe provimento.*

CONCLUSÃO

19. *Do exame, em face do desvio de recursos do contrato de subvenção econômica (CSE) 6003 0000134/2014, firmado entre a Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas (Fapeal) e a empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., cujo objeto consistia no desenvolvimento de um compósito de resinas poliméricas de coco e/ou fibras naturais para substituição da madeira em pisos, revestimentos e móveis, é possível concluir que:*

a) *não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;*

b) *os argumentos apresentados pelo recorrente se mostraram inaptos para elidir as irregularidades que lhe foram imputadas.*



19.1. *Destarte, será proposto o julgamento pelo não provimento deste recurso de reconsideração.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992:*

c) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

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.”*

e)

f) *É o relatório.*

g)

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), em face do desvio de recursos do Contrato de Subvenção Econômica (CSE) 6003 0000134/2014, firmado entre a Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas (Fapeal) e a empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., cujo objeto consistia no desenvolvimento de um compósito de resinas poliméricas de coco e/ou fibras naturais para substituição da madeira em pisos, revestimentos e móveis, intitulado Cocosbeton.

2. O ajuste, que teve vigência de 3/7/2014 a 30/4/2018, foi firmado no valor de R\$ 424.706,00, sendo R\$ 371.706,00 à conta da concedente, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e R\$ 53.000,00 referente à contrapartida do conveniente.

3. Por meio do Acórdão 1.369/2024-Plenário, este Tribunal decidiu:

“9.1. considerar revéis Verdom Indústria e Comércio Ltda., Antônio Patrício da Silva, Ana Régia Souza da Silva e Jofre Boaventura Barros, para todos os efeitos;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Ana Régia Souza da Silva, Antônio Patrício da Silva e Verdom Indústria e Comércio Ltda., dando-lhes quitação;

9.3. julgar irregulares as contas de Jofre Boaventura Barros, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT):

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>24/11/2016</i>	<i>141.024,48</i>

9.4. aplicar a Jofre Boaventura Barros multa no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento;



9.5. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar Jofre Boaventura Barros para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 5 (cinco) anos;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigidas 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor; e

9.8. comunicar esta decisão ao responsável, à Finep, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas.”

4. Conforme consignado no voto condutor da deliberação, os responsáveis, regularmente citados, permaneceram silentes, de modo que foram considerados revéis.

5. Verificou-se que o Sr. Jofre Boaventura Barros realizou transferências da conta da empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda. para sua conta pessoal, no valor total de R\$ 188.032,64. Os recursos movimentados eram oriundos do contrato de subvenção econômica mencionado e a transferência ocorreu em desacordo com os objetivos pactuados no ajuste.

6. Apurou-se, ainda, que esse responsável foi condenado, em 6/6/2023, na Ação Penal 847724-40.2017.8.02.0001 (peça 166), pelo crime de apropriação indébita, previsto no art. 168 do Código Penal (peça 166, p. 784).

7. Quanto aos demais responsáveis, este Tribunal entendeu que eles foram vítimas da atuação criminosa do Sr. Jofre Boaventura Barros. O TCU concluiu que a responsabilidade pelo prejuízo aos cofres públicos foi exclusiva desse responsável.

II

8. Nesta oportunidade, aprecio recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jofre Boaventura Barros contra o citado Acórdão 1.369/2024-Plenário.

9. Em síntese, o recorrente alega:

i) a ocorrência da prescrição;

ii) a nulidade da decisão que apreciou os embargos de declaração opostos à deliberação ora recorrida, em razão do não enfrentamento de questões essenciais ao deslinde da controvérsia;

iii) a necessária responsabilização dos demais responsáveis;

iv) a necessidade de demonstração do nexo causal entre a sua conduta e o dano ao Erário;

v) a legalidade de sua conduta, observando os parâmetros contratuais ao realizar as retiradas da conta corrente da empresa, tendo em vista o exercício da sua administração; e a ausência de imprudência financeira e de benefício próprio na destinação das transferências bancárias;

vi) a inobservância da proporcionalidade, isonomia e razoabilidade na aplicação da pena, em especial no que diz respeito à inhabilitação para o exercício de cargo ou função pública; e



vii) a indevida instauração desta TCE, dada a ausência de a) quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao Erário na matriz de responsabilidade; b) identificação dos responsáveis e do nexo de causalidade entre sua conduta e os ilícitos, sendo que não há qualquer documento inequívoco que o comprove; e c) realização de diligências e oitivas apontadas como fundamentais pela área técnica.

10. Após o exame das razões recursais, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

11. A proposta da unidade técnica contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

III

12. Preliminarmente, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, entendo pertinente conhecer do recurso de reconsideração.

13. Quanto ao mérito, acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

14. A alegação do recorrente de que teria ocorrido a prescrição, dado que os fatos datam de julho de 2014 e sua citação ocorreu apenas em abril de 2023, não merece prosperar.

15. Tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, a AudRecursos listou as causas interruptivas para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória no presente caso:

“a) em 13/2/2019, com o parecer avaliativo técnico, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 93);

b) em 30/7/2021, com a entrega da notificação ao recorrente, expedida em 27/7/2021 (peça 101), nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 102);

c) em 20/12/2021, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1);

d) em 10/07/2024, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 167).”

16. Vê-se, assim, que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, também não ocorreu a paralisação do processo por mais de três anos.

17. Da mesma forma, a arguição de nulidade da decisão que apreciou os embargos de declaração opostos à deliberação ora recorrida também não merece ser acolhida.

18. O recorrente sustenta que não houve o enfrentamento de questões essenciais ao deslinde da controvérsia. Todavia, conforme registrado na decisão, os embargos opostos pelo ora recorrente visaram, tão somente, rediscutir as questões de mérito, sem a efetiva caracterização da incidência de omissões, contradições ou obscuridades.

19. Ademais, a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme no sentido de que a mera divergência entre as conclusões do relator e o encaminhamento proposto pela unidade técnica ou pelo MPTCU não configura omissão apta ao acolhimento do referido recurso. Como é cediço, o julgador atende ao princípio do livre convencimento motivado, ou seja, a partir do caso concreto que lhe foi posto, decide da forma que considerar mais adequada e dentro dos limites impostos pela lei, motivando sua decisão.



20. No que diz respeito à configuração da responsabilidade dos outros arrolados nos autos, na decisão combatida, o Tribunal entendeu que não havia elemento probatório apto a demonstrar que esses responsáveis tenham contribuído para a ocorrência do dano ao Erário.

21. Em que pese o recorrente argumentar que sua condenação criminal não exime o TCU de proceder à individualização das condutas, a decisão atacada demonstrou, com base no inquérito policial, que o recorrente foi o único responsável pelos ilícitos, à medida que, no período de 17/11/2016 a 24/11/2016, transferiu os recursos federais para várias contas por ele abertas em nome da empresa, sem prover o acesso delas aos demais sócios, conforme apontou a unidade técnica.

22. Observa-se, assim, o nexo de causalidade entre a conduta isolada do recorrente e os desfalques ocorridos, de modo que as alegações a respeito da sua conduta e da sua responsabilização não se sustentam.

23. Além disso, cabe ressaltar que até o momento o recorrente não demonstrou a boa e regular aplicação dos recursos, conforme dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

24. Quanto à mencionada perícia que teria sido produzida em ação cível movida pelo próprio recorrente em desfavor da empresa Verdom Indústria e Comércio Ltda., como registrou a unidade técnica, não há como aproveitá-la em seu benefício, pois não foi juntada aos autos cópia do mencionado Processo 0735688-89.2016.8.02.0001.

25. Por fim, no que se refere às sanções aplicadas ao recorrente, não se observa mácula aos princípios da isonomia, da proporcionalidade ou da razoabilidade, uma vez que essas penalidades, inclusive a de vedação ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por um prazo de 5 anos, se mostram adequadas diante das graves ocorrências apontadas nos autos.

26. Dessa forma, considerando que as razões recursais não se mostram suficientes para afastar os fundamentos da decisão recorrida, entendo, em linha com a unidade técnica e com o representante do Ministério Público junto ao TCU, que se deve conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2524/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.630/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68).
 - 3.2. Responsáveis: Ana Regia Souza da Silva (279.552.494-53); Antonio Patricio da Silva (035.924.214-68); Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68); Verdom - Indústria e Comércio Ltda. (14.705.211/0001-34).
 - 3.3. Recorrente: Jofre Boaventura Barros (863.125.295-68).
4. Órgão/Entidade: Financiadora de Estudos e Projetos.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Riane Romeiro Bispo (10800/OAB-AL), Fernando Tadeu Bezerra de Albuquerque (5126/OAB-AL) e outros, representando Jofre Boaventura Barros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jofre Boaventura Barros contra o Acórdão 1.369/2024-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285, **caput**, do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 006.743/2021-8

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)

Recorrentes: George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO.

PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO, NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examinam-se, neste processo de representação formulada pela então Selog do TCU, pedidos de reexame interpostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação, aplicando-lhes multas, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos e dando ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ).

2. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudRecursos (peça 200), que teve a anuência de dirigente da unidade (peças 201):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedidos de reexame interpostos por George da Silva Divério (peça 178) e Joabe Antônio de Oliveira (peça 182), complementados por expediente subscrito, em conjunto, pelos recorrentes (peça 199), contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário-Rel. Min. Sub. Augusto Sherman (peça 159).*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

9.2. *acolher as razões de justificativa apresentadas por George da Silva Divério e Joabe Antonio de Oliveira, em relação aos seguintes indícios de irregularidades:*

9.2.1. *contratação da empresa LLED Soluções, Instalações e Reformas Ltda., que possui o mesmo quadro societário da empresa Cefa-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda., declarada inidônea para contratar com a Administração por este Tribunal;*

9.2.2. *ausência de verificação da compatibilidade da capacidade técnica e econômica da empresa contratada (LLED Soluções, Instalações e Reformas Ltda.) com um contrato de obra de reforma com valor de R\$ 8,9 milhões, em atenção ao disposto no art. 26, inc. II, da Lei 8.666/1993;*

9.3. *rejeitar as razões de justificativa apresentadas por George da Silva Divério e Joabe Antonio de Oliveira em relação às demais irregularidades que foram objeto de audiência;*

9.4. *aplicar a George da Silva Divério e Joabe Antonio de Oliveira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, no valor individual de R\$ 45.000,00, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.5. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;*

9.6. *autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor Joabe Antonio de Oliveira, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1992;*

9.7. *considerar graves as infrações praticadas por George da Silva Divério e Joabe Antonio de Oliveira;*

9.8. *inabilitar George da Silva Divério e Joabe Antonio de Oliveira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;*

9.9. *dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, identificadas nas Dispensas de Licitação 9/2020,*

10/2020 e 11/2020 da Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro - Sems/RJ, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.9.1. Dispensa de Licitação 9/2020:

9.9.1.1. ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93;

9.9.1.2. não caracterização da situação emergencial que respaldou a contratação direta, em desacordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93;

9.9.1.3. ausência de, no mínimo, três cotações válidas na pesquisa de preços que balizou a contratação, em desacordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e o art. 6º da Instrução Normativa 73/2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, bem como a Jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.842/2017-TCU-Plenário;

9.9.2. Dispensa de Licitação 10/2020:

9.9.2.1. ausência de apuração da chamada 'emergência fabricada', mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos, em descumprimento à Orientação Normativa AGU 11/2009;

9.9.2.2. o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da suposta situação emergencial, ao contrário, contempla diversos serviços de reforma da edificação que extrapolam a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes à segurança ou à integridade de pessoas ou do patrimônio, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993; e art. 2º da Lei 8.666/1993;

9.9.2.3. a planilha orçamentária da contratação não observa os requisitos do Decreto 7.983/2013 para o orçamento de obras e serviços de engenharia, especialmente: (i) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, em desacordo com o art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 260/2010; (ii) ausência de composições de custos unitários, em desacordo com o art. 2º, incisos II e VIII, do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 258/2010; (iii) não adoção de custos unitários de referência do Sinapi, em desacordo com o art. 3º do Decreto 7.983/2013; (iv) ausência de detalhamento da composição do percentual de BDI, em desacordo com o art. 9º do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 258/2010;

9.9.2.4. ausência de verificação da capacidade técnica da empresa contratada (SP Serviços e Locação Ltda.) para execução do objeto da contratação (obra de engenharia), em desacordo com o disposto no art. 26, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.9.2.5. indícios de sobrepreço na planilha orçamentária da contratação, em comparação com valores extraídos de tabelas referenciais de custos da construção civil para serviços equivalentes, em ofensa ao princípio da economicidade;

9.9.2.6. ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93;

9.9.2.7. ausência de apuração, por parte da Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 10/2020, apontadas no Parecer 709/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, em desacordo com o disposto no Parecer 00521/2021/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU;

9.9.3. Dispensa de Licitação 11/2020:



9.9.3.1. ausência de apuração da chamada 'emergência fabricada', mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos, em descumprimento da Orientação Normativa AGU 11/2009;

9.9.3.2. ausência de adoção tempestiva de medidas de gestão administrativa, principalmente o planejamento da devida licitação, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal (ex.: Acórdão 1.312/2016-TCU-Primeira Câmara);

9.9.3.3. o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da situação emergencial, conforme exige o dispositivo legal, ao contrário, contempla sanear um problema endêmico e duradouro, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993; e art. 2º da Lei 8.666/1993;

9.9.3.4. ausência de planilha orçamentária de referência da contratação, em desacordo com o que determina o Decreto 7.983/2013;

9.9.3.5. realização de chamamento Público com prazo exíguo para possíveis manifestações de interessados, acarretando violação à ampla participação de interessados, em desacordo com o art. 3º, *caput*, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.9.3.6. inexistência de Cronograma Físico-Financeiro, em desacordo com o art. 40, inciso XIV, alínea 'b', da Lei 8.666/1993;

9.9.3.7. violação aos limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços estabelecidos no Decreto 10.193/2019, tendo em vista o não envio das dispensas de licitação 10/2020 e 11/2020 para conhecimento e avaliação pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde em razão de terem valor superior a R\$ 1 milhão;

9.9.3.8. ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93;

9.9.3.9. ausência de apuração quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 11/2020, apontadas no Parecer 086/2020/NJUR2/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, em desacordo com o disposto no Parecer 00521/2021/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Saúde e aos responsáveis;

9.11. informar ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acerca deste Acórdão, tendo em conta que o TC 014.819/2021-0 foi apensado aos presentes autos por meio do Acórdão 1806/2021-TCU-Plenário; e

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão à Presidência do Senado Federal, em atenção aos trabalhos da CPI da Pandemia daquela Casa Legislativa e considerando o disposto no Acórdão 551/2022-TCU-Plenário, e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

HISTÓRICO

2. A presente representação foi formulada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU (Selog/TCU) a respeito de possíveis irregularidades nas Dispensas de Licitação 9, 10 e 11/2020 realizadas pela Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ) para contratação emergencial de serviços de apoio administrativo (Dispensa 9/2020) e de reforma predial (Dispensas 10/2020 e 11/2020), respectivamente, nos valores de R\$ 1,7 milhão, R\$ 19,9 milhões e R\$ 8,9 milhão (peça 1).

2.1. Em apreciação preliminar da inicial, o Relator a quo determinou a realização de oitiva e diligência junto à Sems/RJ (peça 16).

2.2. Analisada a resposta às medidas saneadoras (peças 27-28, 84-85 e 87), deliberou pela audiência de George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira, respectivamente, ex-titular e ex-



coordenador de administração da Sems/RJ, a fim de que apresentassem justificativas quanto às seguintes irregularidades (peça 88):

- a) omissão na apuração da responsabilidade pela denominada ‘emergência fabricada’ e pelas demais ilegalidades verificadas nas Dispensas de Licitação 10 e 11/2020, conforme constatado pela Advocacia-Geral da União (AGU) nos Pareceres CJU/AGU 86 e 709/2020 e 521/2021;*
- b) ausência de caracterização da situação emergencial que fundamentou a Dispensa de Licitação 9/2020;*
- c) inclusão, nos objetos das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020, de serviços não destinados ao enfrentamento da situação emergencial;*
- d) não adoção de medidas de gestão administrativa, principalmente o planejamento da devida licitação, referente à Dispensa de Licitação 11/2020;*
- e) indícios de sobrepreço nas contratações decorrentes das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020;*
- f) não adoção dos custos unitários de referência do Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção Civil), ausência da composição dos custos unitários e de detalhamento da composição do percentual de BDI, e a não apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) nas planilhas orçamentárias das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020;*
- g) ausência de verificação da capacidade técnica e econômica das empresas contratadas por meio das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020;*
- h) realização de chamamento público com exíguo prazo para manifestação de interessados, inexistência de cronograma físico-financeiro e não submissão da contratação direta às instâncias competentes de governança, no âmbito da Dispensa de Licitação 11/2020;*
- i) celebração das contratações diretas sem prévia análise do órgão jurídico competente;*
- j) contratação, por meio da Dispensa de Licitação 11/2020, de empresa declarada inidônea pelo TCU por meio da Dispensa de Licitação 11/2020; e*
- k) ausência de três cotações válidas para composição da pesquisa de preços da Dispensa de Licitação 9/2020.*

2.3. Promovidas as audiências (peças 91-92), os responsáveis encaminharam suas defesas (peças 101-132 e 135) que foram examinadas e parcialmente acolhidas pela Selog/TCU e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 145-147 e 155) razão da comprovação da capacidade técnica e econômica e da existência, à época dos fatos, de certidão negativa de licitante inidôneo da empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação 11/2020.

2.4. Ao apreciar em definitivo os autos, este Tribunal anuiu com as manifestações uniformes pregressas para conhecer da representação, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade da espécie, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, aplicando multas individuais aos gestores faltosos e sanções de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos (Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário-Rel. Min. Augusto Sherman, à peça 159).



2.5. Nesse momento, George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira interpõem pedidos de reexame contra a decisão condenatória (peças 178, 182 e 199).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 180 e 186 e do despacho de peça 189.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- h) ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
- i) existência dos pressupostos legais para a realização das contratações diretas emergenciais das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020;
- j) omissão na apuração da responsabilidade pelas irregularidades das contratações diretas;
- k) existência de circunstâncias excludentes ou atenuantes de culpabilidade.

5. Da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. Embora os recorrentes não tenham alegado a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999.

5.3. O exame da prescrição será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. No caso em análise que trata de irregularidades representadas por unidade técnica do TCU, o marco inicial do prazo prescricional ocorreu em 1º/3/2021, com o protocolo do expediente, nos termos do art. 4º, inc. III, da Resolução TCU 344/2022 (peça 1).

5.5. Conforme dispõe o art. 2º do regulamento, a prescrição ocorre após cinco anos do marco inicial.

5.6. Ainda, segundo o art. 8º, da resolução, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal.

5.7. De acordo com os elementos constantes dos autos, a prescrição foi interrompida, entre outras, nas seguintes datas:

a) prescrição ordinária (quinquenal) e marco inicial da prescrição intercorrente (trienal): em 15/3/2021, com a emissão de parecer pela Unidade Técnica, nos termos do inc. II, art. 5º e §3º, art. 8º, da Resolução 344/2022 (peça 13);

b) prescrição ordinária (quinquenal) e prescrição intercorrente (trienal): com a válida audiência dos responsáveis, nos termos do inc. I, art. 5º e §2º, art. 8º, da Resolução 344/2022, conforme quadro a seguir:

Responsável	Data da ciência	Localização

<i>George da Silva Divério</i>	<i>12/10/2021</i>	<i>peças 95 e 96</i>
<i>Joabe Antonio de Oliveira</i>	<i>10/10/2021</i>	<i>peça 94</i>

c) prescrição ordinária (quinquenal) e prescrição intercorrente (trienal): em 3/7/2024, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º e §2º, art. 8º, da Resolução 344/2022 (peça 159).

5.8 *Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, constata-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.*

6. Dos pressupostos das contratações diretas emergenciais

6.1. *Os recorrentes rejeitam a imputação de que teria havido emergência fabricada na contratação direta por meio da Dispensa de Licitação 10/2020, cujo objeto foi a reforma do edifício-sede da Sems/RJ (peças 178, p. 7-10; e 182, p. 6-9).*

6.2. *Segundo os ex-gestores, a gravidade das falhas estruturais e o avançado estado de deterioração do imóvel com risco iminente à integridade física de pessoas e ao patrimônio estão devidamente comprovados pelos laudos, fotos e relatório de vistoria técnica constantes dos autos (peça 178, p. 18-19 e 182, p. 4 e 7), inclusive, persistindo até os dias atuais, conforme evidenciado em imagem da fachada do prédio escorada por andaimes extraída do sítio eletrônico ‘google maps’ (peça 178, p. 8-9 e peça 182, p. 8).*

6.3. *Nesse contexto, Joabe Antônio de Oliveira assevera que a urgência da contratação decorria do risco de queda de reboco e granitos; das infiltrações graves; da ocorrência de princípios de incêndio e do perigo de novos incidentes devido à sobrecarga elétrica e às divisórias inflamáveis, todos devidamente circunstanciados nos documentos técnicos que respaldaram a contratação (peça 182, p. 9).*

6.4. *De forma convergente, os recorrentes atribuem a responsabilidade pelo estado precário do imóvel à omissão das administrações anteriores da Sems/RJ, que, segundo afirmam, deixaram de adotar as providências necessárias à manutenção e conservação do bem público (peças 178, p. 10-11; e 182, p. 4 e 7).*

6.5. *Nesse ponto, George da Silva Divério contesta a conclusão constante do item 86 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 160, p. 11), segundo a qual teria anuído com falhas na execução de serviços de manutenção predial, inclusive diante da existência de equipes ociosas e inadimplementos contratuais por parte das empresas contratadas. Argumenta que tal inferência baseou-se exclusivamente em constatação da Advocacia-Geral da União (AGU), sem respaldo em apuração específica, e que não detinha responsabilidade pelas contratações anteriores, então reputadas ineficazes, tendo apenas seguido as orientações dos setores técnicos competentes da Sems/RJ ao autorizar e formalizar a contratação direta emergencial impugnada (peça 178, p. 9-10).*

6.6. *Em relação à Dispensa de Licitação 11/2020, os responsáveis também rechaçam a ocorrência de emergência fabricada na contratação direta de reforma do imóvel situado no bairro de Del Castilho para instalação de acervo processual da superintendência (peça 199).*

6.7. *De acordo com os recorrentes, a emergência em tela decorria da precariedade e da inadequação do arquivamento de quase três milhões de prontuários da rede hospitalar federal do Rio de Janeiro, situação evidenciada nos Processos SEI 25001.002696/2013-52, 25000.016506/2018-07 e 33408.021370/2019-75, mormente, considerada a fragilidade dos contratos de gestão processual firmados pela Sems/RJ em razão da proteção e sigilo de dados sensíveis, da necessidade frequente de movimentação e do controle insuficiente dos contratos (peça 199, p. 1-3 e 6).*

6.8. *Tal situação demandou a atuação imediata dos ex-gestores para garantir a proteção, a integridade e a disponibilidade de informações médicas no cenário de pandemia de Covid-19, haja*

vista a importância da organização dos históricos hospitalares e da otimização e interoperabilidade de sua gestão no tratamento eficaz da patologia e na redução das taxas de mortalidade, em especial, entre pacientes idosos (peça 199, p. 3 e p. 7-16).

6.9. Ante todo o exposto, os recorrentes sustentam que os processos de Dispensas de Licitação 10 e 11/2020 cumpriram todos os requisitos para contratação direta emergencial preconizados pelo art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993, sopesados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (Acórdão 1.876/2007-Plenário-Rel. Min. Benjamin Zymler), visto que as circunstâncias do caso concreto documentadas nos autos denotam a urgência do atendimento de situação grave com risco de prejuízo à segurança humana e ao patrimônio e não decorreram da falta de planejamento dos responsáveis, mas, da negligência das gestões pregressas da Sems/RJ (peças 178, p. 9 e 18; e 182, p. 13).

Análise

6.10. Previamente ao exame do caso concreto, entende-se pertinente tecer considerações acerca dos pressupostos legais para as contratações diretas emergenciais.

6.11. Nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, é dispensável a licitação:

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

6.12. Segundo a doutrina de Marçal Justen Filho, a interpretação do dispositivo legal merece cautela uma vez que, a priori, toda contratação administrativa pressupõe o atendimento ao interesse público e, na generalidade dos casos em que se dispõe a contratar, o Estado visa evitar um dano potencial a algum bem ou interesse.

6.13. Assim, o douto jurista alerta que a interpretação ampla da norma conduziria a intelecção falaciosa de que a dispensa de licitação é a regra geral, porquanto o argumento de urgência sempre poderia ser invocado (in: **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2014. p. 404).

6.14. Atento à excepcionalidade do permissivo legal, o TCU firmou entendimento paradigmático de que são pressupostos para a dispensa de licitação do art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/93 (Decisão 347/1994-Plenário-Min. Carlos Átila Álvares da Silva):

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente.

6.15. O primeiro requisito elencado faz referência à irregularidade comumente designada pela disciplina administrativista de ‘emergência ficta ou fabricada’ afeita às situações calamitosas que não decorreram de fatos extraordinários ou imprevisíveis, mas da incúria do administrador público que não adotou tempestivamente as providências necessárias para impedir a ocorrência adversa.

6.16. Entretanto, no que diz respeito às situações de emergência fabricada, a jurisprudência dessa Corte evoluiu para reconhecer que a lei, per se, não traz qualquer menção ao fator que originou



a situação calamitosa, bastando sua existência e a possibilidade de que dela decorra prejuízo a pessoas e/ou bens.

6.17. Noutro giro, admitir a impossibilidade de afastamento da licitação quando a situação é criada por culpa da Administração seria desbordar do alcance da lei e punir a população (Acórdãos 1.667/2008-TCU-Plenário-Rel. Min. Ubiratan Aguiar, 285/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler e 3.076/2010-Plenário-Rel. Min. Augusto Nardes).

6.18. Dessume-se do exposto que, mesmo nas situações de emergência ficta ou fabricada é possível a contratação direta, a fim de afastar ou mitigar o prejuízo grave e iminente ao interesse público maior tutelado, desde que haja a responsabilização da autoridade omissa, depois de devidamente apurados todos os fatos.

6.19. Nesse sentido é o enunciado de jurisprudência selecionada do Acórdão 1.312/2016-TCU-1ª Câmara-Rel. Ministro Sub. Weder de Oliveira:

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório.

6.20. Feita a exposição preambular da matéria, verifica-se que emergência ficta ou fabricada das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020 restou caracterizada a partir dos seguintes aspectos:

a) em relação à Dispensa de Licitação 10/2020: na deterioração das condições de segurança do edifício-sede da Sems/RJ, que aparentemente já se estendia há vários anos, e nas falhas da contratação de manutenção predial, com notícias de equipes ociosas em virtude de erro na estimativa de despesas com materiais, e nos sucessivos inadimplementos da Contratada (Parecer 709/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, à peça 24, p. 295, item 27);

b) em relação à Dispensa de Licitação 11/2020: na conclusão de que a inadequação da guarda e conservação do acervo processual da Sems/RJ era um problema endêmico e duradouro (Parecer 86/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, peça 24, p. 985, item 40).

6.21. A par dessas circunstâncias, é descabido o inconformismo dos recorrentes acerca da improcedência do ilícito fundado em alegações que apenas confirmam que as contratações diretas controvertidas se destinaram à correção de problemas antigos e persistentes da superintendência estadual e não ao atendimento de uma situação inesperada e contingencial.

6.22. Decerto o argumento de que a deterioração estrutural do edifício-sede da Sems/RJ decorria da negligência das gestões pregressas do órgão (peças 178, p. 10-11; e 182, p. 4 e 7) materializaria o próprio cerne da emergência ficta ou fabricada da Dispensa de Licitação 10/2020 uma vez que somente demonstraria que a situação de penúria do imóvel não se originou de fatos extraordinários ou imprevisíveis, mas da omissão do administrador público na realização da licitação previsível ao tempo certo.

6.23. Igualmente, supondo que a Dispensa de Licitação 11/2020 foi realizada em razão das deficiências e debilidades do arquivamento de prontuários médicos pela Sems/RJ, conforme evidenciado nos Processos SEI 25001.002696/2013-52, 25000.016506/2018-07 e 33408.021370/2019-75 (peça 199, p. 1-3), tal circunstância apenas confirmaria que a contratação emergencial não adveio de um fato novo, desconhecido ou inesperado, mas de uma situação perene e disseminada, já diagnosticada entre os anos de 2013 e 2019.

6.24. Ademais, mostra-se infundada a irresignação dos recorrentes no sentido de que a constatação de emergências fictas ou fabricadas nas Dispensas de Licitação 10 e 11/2020 teriam importado em suposta responsabilização pela deterioração da estrutura do prédio-sede da Sems/RJ e pela precariedade do acervo documental da superintendência ou mesmo que a apenação dos ex-gestores decorreu da tentativa de solucionar esses problemas, evitando a concretização dos riscos graves e iminentes a integridade humana e a bens patrimoniais.



6.25. De fato, conforme consignado alhures, a contratação direta em situações de emergência ficta ou fabricada é lícita desde que apurada a responsabilidade da autoridade negligente na realização da licitação no tempo devido (Acórdão 1.312/2016-TCU-1ª Câmara-Rel. Ministro Sub. Weder de Oliveira).

6.26. Nesse sentido, tanto na defesa pregressa quanto no presente momento processual, os recorrentes não demonstraram qualquer providência para apuração da responsabilidade pelo alegado estado de calamidade dos imóveis objetos das contratações diretas, limitando-se a aduzir, reiteradamente, que a simples anulação dos procedimentos viciados antes da execução contratual foi suficiente para escoimar todas as infrações legais identificadas nas dispensas de licitação impugnadas.

6.27. Acerca da omissão em tela, a matéria será mais bem esmiuçada na análise da próxima questão deste exame técnico.

6.28. Avançando no exame das razões recursais, constata-se ainda que os argumentos e as provas apresentados pelos ex-gestores também são inaptos à comprovação da alegada urgência concreta e efetiva e dos riscos graves e iminentes das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020, a teor dos pressupostos preconizados pelas alíneas 'a.2' e 'a.3' da Decisão 347/1994-Plenário-Min. Carlos Átila Álvares da Silva, transcritos no item 6.11 deste exame.

6.29. Com efeito, no que concerne à obra para reforma do edifício-sede da Sems/RJ (Dispensa de Licitação 10/2020), foi firmado, em 30/11/2020, o Contrato 135/2020 com a empresa SP Serviços e Locação Ltda, no valor de R\$ 19.939.071,91 (peça 79, p. 39-44).

6.30. Os laudos, fotos e relatório de vistoria técnica constantes do processo administrativo da Dispensa de Licitação 10/2020 (peças 78-79) que supostamente demonstrariam, à época dos fatos, a situação de calamidade e a urgência da intervenção para mitigar os graves e iminentes riscos à segurança de pessoas e bens são:

a) relatório de inspeção predial emitido, em 12/11/2020, pela empresa Onet-SM21 Engenharia e Construção (peças 78, p. 91-131), contratada para serviços de manutenção dos imóveis de propriedade da Sems/RJ (peça 78, p. 10),

b) relatório fotográfico e avaliação das instalações prediais apócrifos juntados aos autos por Joabe Antônio de Oliveira em 16/11/2020 (peças 78, p. 35-53);

c) Nota Técnica RJ/COAD/RJ/SEMS/SEMS 11/2020, de 29/11/2020, assinada por George da Silva Divério (peça 79, p. 70-83).

6.31. Em relação ao relatório de inspeção do edifício-sede da Sems/RJ produzido pela própria empresa contratada para os serviços de manutenção do imóvel, sua conclusão é de que (peça 78, p. 130)

E) Conclusão: O prédio apresenta inúmeros problemas que compromete a infraestrutura e área predial, que necessitam de atenção e investimento, ativando os sistemas mais primordiais para o funcionamento da edificação. Ações que visem sanar as necessidades da instituição, visando assegurar melhores condições de trabalho e atendimento. A manutenção oferece as condições de execução das atividades corretivas para realizar as intervenções necessárias para manter construção ou edificação saudável. O cliente deve assinalar as prioridades para que baseado nas suas necessidades particulares possamos atendê-los eficiência (sic).

6.32. Por seu turno, a discriminação dos reparos e consertos necessários à recuperação do imóvel constam do item 'D) Recomendações' (peça 24, 139-141), nos seguintes termos:

D) Recomendações: Temos pontos primordiais que comprometem o funcionamento e a infraestrutura, que deverão ser sanados as deficiências, para restabelecer a Saúde da Edificação:

1- Reservatório inferior- Cisternas:

- Impermeabilização em ambos reservatórios;

- Tratamento das ferragens e recomposição do recobrimento, com argamassa polímera;

(...)

13 – Esquadria de ferro:

- Recuperação portão de entrada da Rua Graça Aranha;



- Restauração do portão principal, reparo e pintura. (sic)

6.33. *Vê-se que em nenhum ponto desse parecer restou consignado que a criticidade da situação era tal que implicava em graves e iminentes riscos à coletividade ou na urgência concreta e efetiva de realização imediata de obras para mitigar tais perigos. Pelo contrário, as recomendações e a conclusão da vistoria apontam para reforma a ser contratada pela via ordinária, após a devida licitação.*

6.34. *Outrossim, também não é possível depreender, a partir do relatório fotográfico apócrifo juntado aos autos pelo próprio recorrente, Joabe Antônio de Oliveira (Documento SEI 17544844, peça 78, p. 35-53), os iminentes e graves riscos de ‘queda de reboco e granitos; das infiltrações graves; da ocorrência de princípios de incêndio e do perigo de novos incidentes devido à sobrecarga elétrica e às divisórias inflamáveis’.*

6.35. *Inobstante esse fato, tais circunstâncias foram anotadas em avaliação da situação predial acostada ao registro fotográfico e reiteradas a título de pressupostos fáticos para a contratação direta emergencial no bojo do Ofício COAD/Sems/RJ 1.369/2020, de 4/11/2020, assinado por Joabe Antônio de Oliveira (peça 78, p. 25-33).*

6.36. *Importa ainda registrar que a ausência de assinatura dos laudos fotográfico e pericial impossibilita a verificação de sua autenticidade, bem como da competência funcional e da formação profissional do emitente para realizar análise, avaliação ou perícia de engenharia, nos termos do arts. 7º, ‘c’; e 8º da Lei 5.194/1996 e do art. 19, do Regimento Interno da Sems/RJ (peça 128, p. 14).*

6.37. *Na sequência dos fatos, George da Silva Divério subscreve a Nota Técnica RJ/COAD/RJ/SEMS/SEMS 11/2020, de 29/11/2020 (peça 79, p. 70-83), documento que reproduz a literalidade dos pressupostos fáticos e jurídicos para contratação direta emergencial então registrados no Ofício COAD/Sems/RJ 1.369/2020 de 4/11/2020, assinado por Joabe Antônio de Oliveira (peça 78, p. 25-33).*

6.38. *Decerto nenhum desses documentos contou com o aval ou com a participação do Serviço de Atividades Gerais, Material e Patrimônio (Samap/Sems/RJ), unidade técnica responsável por ‘executar as atividades relativas às necessidades de infraestrutura física, transporte e tecnologia da informação da superintendência, nos termos do art. 16, inc. II, do Regimento Interno da Sems/RJ (peça 128, p. 14), conforme expressamente declarado pelo titular do setor em Despacho de 9/5/2021 (peça 79, p. 189).*

6.39. *Pelo contrário, ao ser instado a produzir os documentos necessários para contratação emergencial da reforma do edifício-sede da Sems/RJ, por meio do Ofício COAD/Sems/RJ 1.352/2020, de 30/9/2020, subscrito por Joabe Antônio de Oliveira (peça 78, p. 1-2), o titular do Setor de Projetos, Engenharia e Arquitetura (Seprea/Samap/Sems/RJ) informa a falta de prioridade da demanda em razão das outras atividades regulares desenvolvidas pela unidade (despacho à peça 78, p. 3 e relatório de atividades Seprea à peça 78, p. 5-24).*

6.40. *Ora, se, no caso concreto, o setor competente por meio de servidor habilitado não referendou a situação emergencial e calamitosa do edifício-sede da Sems/RJ, tampouco a existência de graves e iminentes riscos caso não realizada a imediata reforma predial (urgência concreta e efetiva), é inequívoca a ilegitimidade dos pressupostos fáticos circunstanciados única e exclusivamente pelos próprios recorrentes, no Ofício COAD/Sems/RJ 1.369/2020 (peça 24, p. 46-65) e na Nota Técnica RJ/COAD/RJ/SEMS/SEMS 11/2020, de 29/11/2020 (peça 24, p. 245-258), a partir de relatório fotográfico e avaliação das instalações prediais apócrifos (peças 24, p. 46-65; e 108) coligidos aos autos pelos mesmos.*

6.41. *Não menos grave é o fato de que a situação emergencial que demandava a contratação imediata para afastar ameaças concretas à segurança de pessoas e de bens só foi reconhecida no ano seguinte à realização da dispensa de licitação viciada.*

6.42. *De fato, consoante comprovantes ora acostados por Joabe Antônio de Oliveira (peça 183), foi emitida, em 1º/2/2021, Nota Técnica 8/2021, assinada por arquiteta lotada na Assessoria de Engenharia e Arquitetura da Sems/RJ (peça 183, p. 1-3), consignando a existência de risco de*

descolamento e queda de materiais de revestimento da fachada do edifício-sede da Sems/RJ, situação diagnosticada a partir de laudo técnico e relatório fotográfico devidamente produzido por engenheiro civil habilitado em 26/1/2021 (peça 183, p. 6-13), sendo, portanto, necessário para mitigação desses riscos a instalação imediata de elementos de proteção (bandejas para aparar resíduos e telas de proteção) no importe de R\$ 59.654,56 (peça 183, p. 28).

6.43. Ou seja, além de, à época dos fatos, todos os pressupostos da Dispensa de Licitação 10/2020 terem sido forjados pelos recorrentes, a partir de documentação ilegítima, o valor da respectiva contratação ultrapassou em 334 vezes o valor do universo de serviços estritamente necessários ao atendimento da urgência concreta posteriormente identificada pelo setor competente e por profissional habilitado.

6.44. Com efeito, a contratação ilícita firmada contemplou ampla obra de modernização e reforma do edifício-sede da superintendência, no importe total de R\$ 19.939.071,91, incluindo, entre outros serviços, pinturas, padronização e substituição de lixeiras, substituição de luminárias, instalação de projetor audiovisual, iluminação automática em LED e troca de aparelhos de ar-condicionado (peça 78, p. 72-75).

6.45. Em relação às alegações acerca da existência dos pressupostos legais para a realização da Dispensa de Licitação 11/2020 (peças 80-81), melhor sorte não socorre os recorrentes, senão, vejamos:

a) para reforma do imóvel situado no bairro de Del Castilho visando a instalação do acervo processual da Sems/RJ foi avençado o Contrato 395/2020, em 4/12/2020, com a empresa LLED Soluções Instalações e Reformas, no valor de R\$ 8.900.000,00 (peça 80, p. 162-168).

b) os pressupostos fáticos que evidenciavam a situação emergencial, a urgência e os riscos graves e iminentes para a contratação direta constam do Ofício 1.378/2020, de 17/11/2020, assinado por Joabe Antônio de Oliveira (peça 80, p. 1-7) e foram erigidos com fulcro na legislação aplicável à gestão documental (peça 80, p. 8-176) e no relato das condições prediais (peça 80, p. 194) e em relatórios fotográficos também apócrifos (peça 80, p. 177-180 e 195), sem a participação do Samap/Sems/RJ e de engenheiro ou arquiteto habilitado, conforme corroborado por Despacho dessa unidade técnica à peça 82, p. 237-238.

c) a exposição de motivos da autorização da Dispensa de Licitação 11/2020 consta da Nota Técnica 13/2020, de 4/12/2020, subscrita por George da Silva Divério (peça 81, p. 169- 178) e traz a reprodução de excertos descontextualizados de documentos produzidos pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA/SE/MS), o relato das condições prediais apócrifo e, até mesmo, os pressupostos da Dispensa de Licitação 10/2020 (reforma do edifício sede da Sems/RJ).

6.46. A despeito da alegada motivação para a contratação emergencial, constam dos autos diversos documentos técnicos, produzidos ao longo de 2019 e 2020, pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA/SE/MS) e pelas áreas técnicas competentes da Sems/RJ indicando a realização de estudos e procedimentos para racionalização dos gastos públicos com o uso dos imóveis de propriedade da superintendência estadual.

6.47. No que importa para o presente exame, o diagnóstico das condições do acervo documental da Sems/RJ e a prospecção de cenários para sua adequação às disposições da legislação pertinente constam dos seguintes documentos:

a) Nota Técnica SAA/SE/MS 29/2019, tratando da avaliação situacional dos imóveis sob a administração da Sems/RJ com vistas à racionalização de gastos públicos e à economicidade (peça 80, p. 227-229); e

b) Relatório da situação de guarda de documentos nos depósitos de Realengo e Bonsucesso e plano de ação para 2019 produzido pela Coordenação-Geral de Documentação e Informação/CGDI/ SAA/SE/MS (peça 80, p. 230-310);

c) Nota Técnica SAA/SE/MS 2/2020, tratando dos resultados de visita técnica do órgão ministerial aos imóveis da Sems/RJ (peça 81, p. 13-19).

6.48. Os pareceres em referência informam que o acervo processual da Sems/RJ estava arquivado nos depósitos dos imóveis situados nos bairros de Realengo e Bonsucesso (peça 80, p. 228) e era composto, em sua maior parte, por processos administrativos de pessoal (assentamentos funcionais de servidores ativos e inativos), processos administrativos diversos (contratos, judiciais), microfimes, processos administrativos da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e documentos sem tratamento arquivístico (peça 80, p. 280; e peça 81, p. 15).

6.49. Além disso o principal risco identificado relacionado à guarda e à conservação da massa documental referia-se à localização dos depósitos em áreas perigosas do município em prejuízo à segurança de servidores e dos processos administrativos (peças 80, p. 228 e p. 281-283).

6.50. São também apontadas deficiências estruturais dos imóveis situados nos bairros de Realengo e Bonsucesso que comprometiam as condições de trabalho dos servidores e a conservação dos documentos, a exemplo de infiltrações de paredes e lajes, falta de acabamento e má conservação do piso, rede elétrica obsoleta, estrutura de telhado precária, pouca ventilação, inexistência de sistema de refrigeração e de prevenção de incêndio (peça 80, p. 281 e 283).

6.51. A partir desse diagnóstico, foram promovidas vistorias técnicas e elaborados laudos pelos engenheiros e arquitetos do Seprea/Samap/Sems/RJ e por empresa de engenharia para avaliação de outros imóveis públicos passíveis de serem usados como depósito para arquivo processual pela superintendência: Nota Técnica 7/2019 (peça 80, p. 355-362), Laudos de Vistoria Técnica realizadas em 14/8/2019 e 21/8/2019 (peças 80, p. 363-398 e 411-466; e 81, p. 1-3), devidamente validados pelo Seprea (peça 80, p. 401) e Estudo sobre a transferência dos arquivos da Sems/RJ para imóvel no bairro de Del Castilho, de 16/3/2020 (peça 80, p. 409-410).

6.52. Em 12/8/2020, 'a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA/SE/MS), por meio da Coordenação-Geral de Documentação e Informação (CGDI/SAA/SE/MS), por ser a área competente por planejar, coordenar e monitorar a execução das atividades de gestão de documentos arquivísticos nas unidades do Ministério da Saúde' concluiu que, no âmbito da ação ministerial para a racionalização do uso de imóveis da Sems/RJ, a melhor opção para redução das despesas de custeio era a desativação dos depósitos de Realengo e Bonsucesso e a transferência do respectivos acervos processuais para o imóvel situado no bairro de Del Castilho (Nota Técnica 18/2020, peça 81, p. 4-7).

6.53. Passo seguinte, a SAA/SE/MS apresentou em 14/9/2020, plano de ação para otimização do uso de imóveis pela Sems/RJ (por meio da Nota Técnica 2/2020, peça 81, p. 15-18). No que se referia ao imóvel situado no bairro de Del Castilho, ficou estabelecido uma sequência de procedimentos a serem realizadas pelo ministério em articulação com a Sems/RJ com vista à adequação do espaço para receber o estoque processual da superintendência.

6.54. Segundo o órgão ministerial, seria realizada a reforma do galpão e a aquisição e instalação de arquivos deslizantes mediante contratação a ser firmada após a regular licitação, preferencialmente na modalidade carona em Ata de Registro de Preços, no possível importe de R\$ 3.893.145,00 a R\$ 6.916.455,00, a depender do volume de documentos remanescentes do acervo processual após o devido tratamento arquivístico (Item 4.3 e peça 81, p. 16-17).

6.55. Em 18/11/2020, a titular da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos do Ministério da Saúde informou os seguintes resultados da força tarefa para o tratamento da massa documental dos depósitos de Realengo e Bonsucesso, realizada no período de 5/10/2020 a 30/10/2020 (peça 81, p. 45-47):

Tipo de Documento	Depósito de Realengo	Depósito de Bonsucesso	Quantidade de estantes a serem adquiridas
Administrativos diversos	3.200 metros lineares	2.246 metros lineares	1.084
Recursos Humanos	3.681 metros lineares	3.691 metros lineares	1.370
Cópia de microfimes (AIH)	3.154 caixas	-	88



6.56. Considerados esses resultados, traçou cenários para subsidiar a tomada de decisão quanto à contratação do transporte do acervo documental para o galpão do bairro de Del Castilho e a compra do mobiliário adequado a seu acondicionamento em articulação com Sems/RJ

6.57. Exposta a cronologia e o conteúdo dos atos processuais da Dispensa de Licitação 11/2020, é manifesta a inexistência de qualquer situação emergencial e calamitosa, de urgência concreta e efetiva ou de risco graves e iminentes consignados pelos próprios ex-gestores nos documentos forjados para lastrear a contratação direta indevida.

6.58. Com efeito, a situação real revela exatamente o oposto: por meio do Ofício 1.378/2020, assinado por Joabe de Oliveira (peça 80, p. 1-7), e da Nota Técnica 13/2020, subscrita por George da Silva Divério (peça 81, p. 169- 178), os recorrentes perverteram, de forma acintosa, o planejamento, os estudos e os diagnósticos dos órgãos competentes do Ministério da Saúde realizados no âmbito de ação para racionalização do uso de imóveis públicos e redução de gastos de custeio, visto que as conclusões firmadas pelas unidades técnicas competentes eram de contratação, por meio do regular processo licitatório, da reforma predial e da transferência do acervo processual da superintendência para imóvel situado no bairro de Del Castilho.

6.59. As razões recursais ora apresentadas pelos recorrentes em relação aos pressupostos da Dispensa de Licitação 11/2020 seguem a mesma linha de despautério.

6.60. De fato, no presente momento, os recorrentes se utilizam da gravidade e dos riscos da pandemia de Covid-19 para urdir a narrativa de que a situação emergencial e urgente que respaldou a contratação direta era a penúria do arquivamento de prontuários médicos da rede hospitalar federal do Rio de Janeiro e seu impacto nas taxas de mortalidade e no tratamento da doença (peça 199), sendo que todos os documentos do processo de contratação, inclusive as manifestações dos próprios ex-gestores (Ofício 1.378/2020, à peça 80, p. 1-7, e da Nota Técnica 13/2020, à peça 81, p. 169- 178) são uniformes de que o acervo processual a ser acondicionado no imóvel do bairro de Del Castilho era composto por processos administrativos diversos, sobretudo, por assentamentos funcionais de servidores públicos.

6.61. Ante o exposto, pugna-se pela rejeição das razões recursais apresentadas, porquanto inexistentes os pressupostos legais para as contratações diretas emergenciais das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020.

7. Da omissão na apuração da responsabilidade administrativa

7.1. George da Silva Divério rejeita a conclusão de que não teria promovido a apuração da responsabilidade pelas irregularidades constatadas pela AGU nas Dispensas de Licitação 10/2020 e 11/2020, consoante esposado no item 97 do voto condutor à decisão combatida (peça 160, p.12), porquanto, em acolhimento às recomendações dos pareceres emitidos pelo órgão consultivo, adotou as seguintes providências:

a) anulou a dispensa de licitação, antes de efetivado qualquer dispêndio, conforme comprovado pelo Despacho RJ/SEMS/SE/MS de 16/12/2020 (peça 178, p.11);

b) deu ampla e irrestrita publicidade aos processos de contratações emergenciais controvertidos ao remetê-los para Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA/SE/MS) (peça 178, p. 12);

c) encaminhou, por meio do Despacho RJ/SEMS/SE/MS de 23/12/2020 (peça 178, p. 13-14), o processo de dispensa de licitação à Coordenação de Administração da Sems/RJ (Coad/Sems/RJ), unidade então titularizada por Joabe Antônio de Oliveira, para ciência da não aprovação da contratação direta pela Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) e das providências recomendadas no Parecer Jurídico 86/2020/NJUR2/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU e solicitou manifestação técnica a respeito da matéria. Em resposta, Joabe Antônio de Oliveira



(Coad/Sems/RJ) emitiu a Nota SEI 0018854145 na qual informou que o contrato irregular foi anulado antes da respectiva execução, sem prejuízo ao erário (peça 178, p. 14);

d) novamente enviou, em 10/5/2021, os autos da dispensa de licitação à Joabe Antônio de Oliveira (Coad/Sems/RJ) para novo pronunciamento em razão das conclusões da CJU/AGU esposadas na Nota 31/2021/NJUR/ECJU/Engenharia/CGU/AGU tratando da necessária apuração dos 'indícios de conluio entre os servidores e a empresa contratada com intuito de burlar o procedimento licitatório previsto em lei ou dolo para favorecer a contratada', sendo que, em devolutiva, Joabe Antônio de Oliveira (Coad/Sems/RJ) informou a ausência de indícios de conluio criminoso (peça 178, p. 14-15);

e) encaminhou, por meio de Despacho RJ/SEMS/SE/MS de 6/4/2021 (peça 178, p. 17) os autos da dispensa de licitação à CJU/AGU para uniformização de entendimento acerca da existência de justa causa para instauração de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) em face de divergência de orientações constante da Nota 31/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU e da Nota 50/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 24/3/2021; e

f) recomendou à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde a não instauração de PAD para apuração dos ilícitos contratuais à vista de a anulação da contratação viciada, sem prejuízo ao erário, ter desonerado os servidores daquela superintendência da responsabilidade pelas irregularidades, da impossibilidade de se averiguar a motivação intrínseca de cada servidor, da inexistência de conluio criminoso atestada pelos próprios recorrentes e do dispêndio desnecessário de recursos humanos do órgão correicional para investigar infração disciplinar inexistente (peça 178, p.15-16).

7.2. Por fim, alega que, conquanto tenha opinado pela não instauração de PAD, em consonância com as manifestações do Coordenador de Administração da Sems/RJ, Joabe Antônio de Oliveira, não se declarou impedido para tal manifestação pois a apreciação do apuratório incumbia exclusivamente ao Corregedor-Geral do Ministério da Saúde (peça 178, p. 16).

Análise

7.3. De plano, verifica-se que George da Silva Divério se utiliza de documentos emitidos em processos administrativos diversos para costurar a linha argumentativa de que teria atuado de forma regular e ininterrupta na apuração dos ilícitos das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020 constatados pela CJU/AGU.

7.4. Contudo, os atos processuais demonstram a conduta manifesta e deliberada do ex-gestor de se opor seguidamente à instauração de procedimentos administrativos para apuração das irregularidades então determinada nos Pareceres 709/2020/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU e 86/2020/NJUR2/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, em frontal ofensa ao dever legal previsto no art. 143 da Lei 8.122/1990: 'A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa'.

7.5. De fato, a partir dos elementos dos autos, constata-se que George da Silva Divério submeteu os processos de Dispensa de Licitação 10/2020 e 11/2020 à apreciação da CJU/AGU, respectivamente, em 1º/12/2020 (peça 79, p. 97-99) e 7/12/2020 (peça 82, p. 172-174), e portanto, após a celebração das contratações diretas, nessa ordem, em 30/11/2020 (Contrato 135/2020, à peça 79, p. 39-44), e 4/12/2020 (Contrato 395/2020, à peça 80, p. 162-168), em afronta à disposição do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 que exige a manifestação prévia do órgão jurídico competente à contratação.



7.6. Em apreciação aos processos administrativos controvertidos foram emitidos o Parecer 709/2020/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 15/12/2020, referente à Dispensa de Licitação 10/2020 (peça 79, p. 114-129) e o Parecer Jurídico 86/2020/NJUR2/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 21/12/2020, alusivo à Dispensa de Licitação 11/2020 (peça 82, p. 185-199) cujas ementas se transcrevem no que importa para o presente exame:

Parecer 709/2020/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU

EMENTA: Contratação de serviços de engenharia para reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações do prédio sede da Superintendência estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro. Enquadramento como dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da lei nº 8.666/93.

Ressalvas.

(...)

Conforme orientação da Consultoria-Geral da União nos Memorandos-Circulares nº 010/2009 e 030/2016, cabe devolver o feito à Superintendência estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, para adoção das seguintes providências: reconhecimento da nulidade do ato de dispensa de licitação e do contrato nº 135/2020 e instauração de procedimento administrativo para apuração das irregularidades relatadas.

Ainda conforme a orientação da Consultoria-Geral da União, concede-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que a Superintendência estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro apresente os esclarecimentos pertinentes quanto às irregularidades relatadas, mediante resposta formal a esta consultoria jurídica especializada virtual. Caso não seja recebida resposta formal dentro do prazo fixado, o feito será encaminhado à Controladoria Regional da União no estado do Rio de Janeiro e ao TCU, para a devida apuração das irregularidades relatadas

Parecer Jurídico 86/2020/NJUR2/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU

Ementa: Contratação direta da empresa Lled soluções instalações e reformas (CNPJ nº 11.885.366/0001-01) para a prestação de serviços de reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de bens imóveis da união sob a guarda do Ministério da Saúde, CGDI e da SEMS/RJ mediante dispensa de licitação com fulcro no art. 24, IV, da lei nº 8.666/1993

Ressalvas.

(...)

Parecer pela existência de óbices à regularidade jurídica do ato. Não aprovação do ato de dispensa de licitação e do Contrato 395/2020. Conforme orientação da Consultoria-Geral da União nos Memorandos-Circulares nº 010/2009 e 030/2016, cabe devolver o feito à superintendência estadual do ministério da saúde no rio de janeiro, para adoção das seguintes providências: reconhecimento da nulidade do ato de dispensa de licitação e do contrato nº 395/2020 e instauração de procedimento administrativo para apuração das irregularidades relatadas. (Grifo nosso)

7.7. Nota-se que ambos os pareceres jurídicos são convergentes em relação à imprescindível instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade pelas múltiplas e graves irregularidades constatadas nas contratações diretas impugnadas além da imediata anulação de todo o procedimento (peça 79, p. 128, item 93 e peça 82, p. 199, item 95).

7.8. Frise-se, ainda, que, considerada a gravidade da lesão às normas jurídicas aplicáveis, foi fixado prazo de sessenta dias para prestação de esclarecimentos acerca das irregularidades da Dispensa de Licitação 10/2020 sob pena de encaminhamento dos autos à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde e a este Tribunal para apuração dos fatos (peça 79, p. 128, itens 93-95).

7.9. Inobstante às expressas determinações elencadas, ao ser cientificado do teor do Parecer CJU 709/2020, de 15/12/2020, George da Silva Divério limitou-se a anular os atos da Dispensa de Licitação 10/2020, conforme despacho de 16/12/2020 (peça 79, p. 133), e se esquivou deliberadamente da obrigação jurídica de autuar processo administrativo para apuração da responsabilidade pelos ilícitos da contratação direta indevida, se utilizando de ardil de produzir diversos expedientes, em conluio com Joabe Antônio de Oliveira, contendo subterfúgios manifestamente impertinentes para o descumprimento da determinação legal.



7.10. De fato, ao prestar os esclarecimentos em relação às irregularidades da Dispensa 10/2020 exigidos pela CJU/AGU, Joabe Antônio de Oliveira concluiu pelo encerramento do processo de contratação direta, 'sem a necessidade de desdobramentos uma vez que os atos foram anulados sem originar direitos e prejuízos para terceiros e principalmente para administração pública' e tal providência teria o condão de escoimar todas as irregularidades então constatadas (Nota Coad/Sems/RJ, de 1º/2/2021, Nota SEI 18829735, à peça 79, p. 137-139).

7.11. Por seu turno, George da Silva Divério emitiu Despacho, em 11/2/2020, ratificando a manifestação de Joabe de Oliveira, para dispensar a necessária autuação de procedimento administrativo para apuração dos ilícitos e reiterar a anulação da Dispensa de Licitação 10/2020, conforme publicado no Diário Oficial da União (peça 79, p. 140).

7.12. Ato seguinte, o ex-superintendente determinou o encaminhamento dos autos à CJU/RJ, informando que, em relação as providências demandadas pelo órgão consultivo, era desnecessária a apuração da responsabilidade pelos ilícitos da Dispensa de Licitação 10/2020 em razão da anulação da contratação direta controvertida antes da respectiva execução (peça 79, p. 142-144).

7.13. Ao apreciar os pronunciamentos de Joabe Antônio de Oliveira e George da Silva Divério, a CJU/AGU assim se manifestou (Nota 50/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 24/3/2021, à peça 79, p. 159-160):

(...)

3. Conforme o Despacho SEI 0018172013, o Superintendente Estadual decretou a nulidade do ato de dispensa de licitação e contratação.

4. Porém, segundo a Nota SEI 0018829735, a autoridade optou por não promover a apuração das irregularidades, por entender que a anulação dos atos acarretaria a perda do objeto, bem como por não ter havido prejuízo efetivo ao erário

5. Entendemos que tal fundamento não elide as eventuais responsabilidades administrativas ou mesmo penais dos servidores que atuaram no feito, caso constatado algum ilícito em sua participação nos atos eivados de irregularidade, especialmente em caso de má-fé ou culpa grave (entendida como negligência ou imprudência).

6. Mesmo porque, a lisura da atuação do servidor público não é medida apenas pelo dispêndio de recursos públicos, mas também abarca inúmeros outros deveres funcionais, como aqueles enumerados no art. 116 da Lei nº 8.112/90 (...).

7. Da mesma forma, o art. 117, XV, proíbe que o servidor público proceda de forma desidiosa.

8. E o art. 143 obriga a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

9. Por outro lado, segundo o art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, a declaração de nulidade do contrato administrativo também acarreta a investigação da responsabilidade de quem lhe deu causa.

10. Assim, é imprescindível apurar as exatas circunstâncias da celebração do contrato - o qual, conforme detalhado e exemplificado no Parecer nº 709/2020, possui indícios de sobrepreço que não podem ser simplesmente ignorados.

11. Considerando que, no âmbito do NUP nº 00688.000261/2021-81, frente à inércia da autoridade, já foi determinado o encaminhamento dos autos do processo administrativo à Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e ao TCU, para a devida apuração das irregularidades relatadas, entende-se desnecessária a adoção de providências complementares no presente feito.

7.14. Ao ser cientificado do teor da Nota CGU 50/2021, de 24/3/2021, George da Silva Divério, se insurgiu quanto a necessidade de apuração das irregularidades da dispensa de licitação e, suscitou, em 6/4/2020, incidente de uniformização de entendimento amparado no conteúdo da Nota 31/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, parecer relativo à Dispensa de Licitação 11/2020 que opinou pela instauração de processo administrativo disciplinar somente se verificada a existência de conluio criminoso de servidores públicos para a fraude em dispensa de licitação (peça 79, p. 163-164).



7.15. *Em parecer de uniformização de jurisprudência datado de 22/4/2021 (Parecer CJU/AGU 521/2021, à peça 79, p. 180-182), a CJU/AGU repisou integralmente todos os fundamentos da Nota CJU 50/2021, para concluir que:*

a anulação do ato administrativo irregular e a inocorrência de prejuízo efetivo aos cofres públicos não isentam a autoridade de instaurar o procedimento formal pertinente para apurar as exatas circunstâncias da prática do ato, a fim de verificar se os servidores responsáveis exerceram irregularmente suas atribuições ou descumpriram quaisquer deveres funcionais, passíveis de sancionamento (Parecer 521/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 22/4/2021, à peça 79, p. 180-182).

7.16. *Assim, premido pelos pareceres da CJU/AGU acerca da indispensável autuação de processo administrativo para apuração dos ilícitos da Dispensa de Licitação 10/2020, George da Silva Divério reiniciou a troca de despachos e ofícios com Joabe Antônio de Oliveira, fulcrados novamente nos mesmos subterfúgios inócuos depreendidos unicamente por ambos os ex-gestores, uma vez que os demais titulares de unidades técnicas competentes anunciaram desconhecer os atos da contratação direta indevida, senão, vejamos:*

a) George da Silva Divério solicita, por meio de Despacho de 27/4/2021, que a Coad/Sems/RJ e a Samap/Sems/RJ se pronunciem acerca dos ilícitos constatados pela CJU/AGU no Parecer CGU 709/2020, de 15/12/2020 (peça 79, p. 186-188). Conforme consignado alhures, o Samap/Sems/RJ é a unidade técnica da Sems/RJ responsável por ‘executar as atividades relativas às necessidades de infraestrutura física, transporte e tecnologia da informação da superintendência, nos termos do art. 16, inc. II, do Regimento Interno da Sems/RJ (peça 128, p. 14);

b) em resposta ao Despacho de George da Silva Divério, o titular do Samap/Sems/RJ informa que o setor técnico não participou dos atos de planejamento da Dispensa de Licitação 10/2020, sendo que toda contratação direta emergencial foi conduzida exclusivamente por Joabe Antônio de Oliveira, titular da Coad/Sems/RJ no período de 30/9/2020 a 24/2/2021 (peça 79, p. 189-190);

c) por sua vez, a então Coordenadora de Administração Substituta, Lucilena Rodrigues Giesteira, também se pronuncia pelo não conhecimento dos atos da Dispensa de Licitação 10/2020, em face da anulação da contratação direta e da existência de manifestação pregressa acerca das irregularidades de Joabe Antônio de Oliveira (Nota SEI 18829735, de 1º/2/2021, à peça 79, p. 137-139), servidor responsável pela coordenação de administração à época dos fatos (peça 79, p. 191);

d) em face das manifestações do Samap e da Coad de que a Dispensa de Licitação 10/2020 foi conduzida exclusivamente por Joabe Antônio de Oliveira, George da Silva Divério solicitou, por meio de ofícios diversos que o ex-gestor, agora Coordenador de Administração do Hospital Federal de Bonsucesso, se pronunciasse novamente a respeito dos ilícitos (peça 79, p. 193-199);

e) por meio do Ofício 48/2021, de 19/5/2021 (peça 79, p. 200-211), Joabe Antônio de Oliveira afirmou a insubsistência das irregularidades apontadas pela CJU/AGU uma vez que as conclusões do órgão consultivo adentravam aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade da contratação; a própria inexistência das ilegalidades da Dispensa de Licitação 10/2020, posto que, após a anulação da contratação direta, todos os atos restaram inexistentes; a impossibilidade de os pressupostos de emergência, urgência e os riscos graves e eminentes para contratação direta controvertida serem negados por qualquer pessoa ‘em sã consciência’ (peça 79, p. 207).

7.17. *A par da manifestação de Joabe Antônio de Oliveira, George da Silva Divério solicitou, em 19/5/2021, à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde que o órgão correcional não desse prosseguimento a instauração de PAD, então solicitada pela CJU/AGU, nos termos do item 11 da Nota CJU/AGU 50/2021, de 24/3/2021 (reproduzido no item 7.13, retro) repisando, sobretudo, os fundamentos do Ofício 48/2021 declinados por Joabe Antônio de Oliveira de que a anulação da Dispensa de Licitação 10/2020 antes da execução contratual importou na inexistência das ilegalidades (peça 79, p. 214-219) e acrescendo:*

Por derradeiro, imperioso assinalar que a recomendação de instaurar processo administrativo disciplinar neste caso, salvo melhor juízo, acaba por ser demasiadamente conservadora, visto que despenderá recursos humanos desta Corregedoria - tão necessários no contexto em que vivemos - para averiguação de possível conduta irregular que, em uma primeira análise, se mostra inexistente e que, em todo caso, se existiu, já foi devidamente combatida com a anulação da contratação direta, não permitindo que ocorresse nenhum prejuízo ao erário público, e, no caso do comportamento do agente, já foi rechaçada pelo poder hierárquico e pelas medidas de gestão que este Superintendente detém sobre seus subordinados. (peça 79, p. 218)

7.18. *Em relação à autuação de processo administrativo para apuração dos ilícitos da Dispensa de Licitação 11/2020, a sequência de atos processuais demonstra análogo procedimento do recorrente.*

7.19. *Em 23/12/2020, George da Silva Divério cientifica formalmente Joabe Antônio de Oliveira da não aprovação da Dispensa de Licitação 11/2020 pela CJU/AGU, nos termos do Parecer Jurídico 86/2020, de 21/12/2020, e das recomendações de anulação da contratação direta e de instauração de procedimento para apuração dos ilícitos contratuais, razão pela qual solicitou a manifestação técnica do ex-gestor acerca da matéria (Despacho SEI 183000386, à peça 82, 201-202).*

7.20. *Em resposta registrada na Nota SEI 18854145, datada de 2/2/2021, Joabe Antônio de Oliveira informou que as irregularidades apuradas pela CJU/AGU foram sanadas pela anulação da Dispensa de Licitação 11/2020 e pela autuação de processos administrativos para contratação da reforma do imóvel do bairro Del Castilho após a regular licitação (Processo SEI 25001.000050/2021-41) e para ‘ações necessárias a mitigação dos riscos existentes nas instalações’ (Processos Sei 25001.000048/2021 71, 25001.000050/2021-41 e 25001.000051/2021-95).*

7.21. *Dessa forma, o ex-gestor reputava cumpridas todas as recomendações do órgão consultivo e propugnava o encerramento dos autos sem necessidade de desdobramentos, ou seja, sem a instauração de processo administrativo disciplinar para apuração das irregularidades (Nota SEI 18854145, à peça 82, 205-207).*

7.22. *Com espeque nessas conclusões, George da Silva Divério decidiu, em 9/2/2021, apenas por reiterar a anulação da Dispensa de Licitação 11/2020, sem adotar nenhuma providência quanto à apuração dos ilícitos que ensejaram a nulidade contratual (Despacho SEI 18987604, à peça 82, p. 208-209) e, ato seguinte, submeteu os esclarecimentos à CJU/AGU (Despacho SEI 189999199, de 9/2/2021, à peça 82, p. 210-212, e Ofício 280/2021/RJ/Sems/SE/MS, de 12/2/2021, à peça 82, p. 217-219)*

7.23. *Por meio da Nota CJU/AGU 31/2021, de 5/3/2021, a CJU/AGU concluiu que, a despeito da anulação da Dispensa de Licitação 11/2020 sem a execução contratual, era necessária apuração da ‘existência de indícios de conluio entre servidores e a empresa contratada com intuito de burlar o procedimento licitatório previsto em lei ou de dolo para favorecer a empresas contratada, hipótese que justificaria a abertura de processo administrativo disciplinar independentemente da ocorrência de prejuízo ao erário’ (peça 82, p. 228-230).*

7.24. *Novamente, em 27/4/2021, George da Silva Divério cientifica formalmente os setores competentes da superintendência, Samap/Sems/RJ e Coad/Sems/RJ, a respeito do teor da Nota CJU/AGU 31/2021 e solicita manifestação acerca da matéria (Despacho SEI 20233384, à peça 82, p. 235-236) e, igualmente ao verificado na Dispensa de Licitação 10/2020, os titulares das mencionadas unidades declaram, de forma uniforme, não terem participado dos atos da Dispensa de Licitação 11/2020, e que toda a contratação direta emergencial foi conduzida exclusivamente por Joabe Antônio de Oliveira, titular da Coad/Sems/RJ no período de 30/9/2020 a 24/2/2021 (peça 82, p. 237-239).*

7.25. *Por seu turno, nos termos do Despacho SEI 20488489 de 11/5/2020 (peça 82, p. 250-252), Joabe Antônio de Oliveira rogou que não fosse instaurado PAD alusivo aos ilícitos da Dispensa de Licitação 11/2020, uma vez que a contratação viciada foi anulada e, em suas palavras ‘seus efeitos devem se estender desde o início do processo. Sendo assim, entendemos que não havendo prejuízos para o erário, não há necessidade de se apurar fatos ocorridos no processo, mesmo que disciplinares’ (peça 82, p. 251).*



7.26. Além disso, o ex-gestor aduziu conclusão disparatada de que a inexistência de conluio entre servidores da Sems/RJ e a empresa contratada da Dispensa de Licitação 11/2020 (Lled soluções instalações e reformas) estaria comprovada pela manifestação de interesse de duas empresas no chamamento público da Dispensa de Licitação 10/2020, conforme prints de e-mails juntados aos autos (peça 82, p. 250).

7.27. Por fim, George da Silva Divério mais uma vez solicitou à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde que o órgão correicional não desse prosseguimento a instauração de PAD em relação aos ilícitos da Dispensa de Licitação 11/2020, à vista dos seguintes fundamentos: a anulação da contratação ilegal, sem prejuízo ao erário, ter desonerado os servidores da superintendência da responsabilidade pelas irregularidades, a impossibilidade de se averiguar a motivação intrínseca de cada servidor, a inexistência de conluio criminoso atestada pelos próprios recorrentes e o dispêndio desnecessário de recursos humanos da Corregedoria para averiguação de infração disciplinar inexistente (Despacho SEI 20550117, de 13/5/2021, à peça 82, p. 254-257).

7.28. A par dos fatos já expostos neste exame, é notório que a apuração da responsabilidade pelas dispensas de licitação ilegais implicava na investigação da participação ativa e preponderante de Joabe Antônio de Oliveira e de George da Silva Divério nas irregularidades, visto que foram as notas técnicas e os ofícios produzidos por esses ex-gestores, a partir de laudos apócrifos, que lastrearam as contratações diretas indevidas (itens 6.33-6.38 e 6.42-6.55, retro).

7.29. Outrossim, não se pode olvidar que as declarações dos setores técnicos competentes e de servidores habilitados respaldados em laudos de engenharia legítimos, consoante declinado nos itens 6.37, 6.40, 6.49-6.55, 7.16, 'd' e 7.23, apontavam a inexistência de situação emergencial urgente e de riscos iminentes relacionados ao objeto da Dispensa de Licitação 11/2020, bem como de urgência concreta diversa relativa à Dispensa de Licitação 10/2020, além do fato de ambas as contratações viciadas terem sido conduzidas exclusivamente por Joabe Antônio de Oliveira.

7.30. Ademais, a alegação sistemática de que a anulação das contratações importaria na inexistência de condutas infracionais a serem investigadas foi definitivamente rechaçada pelo Parecer 521/2021/NJUR/E-CJU/Engenharia/CGU/AGU, de 22/4/2021 (peça 79, p. 180-182), em resposta a incidente de uniformização de entendimento suscitado por George da Silva Divério, e ainda assim, ex-gestor insistiu no fundamento despropositado para se furtar do cumprimento de seu dever legal e, por fim, o utilizou para tentar impedir a apuração dos ilícitos pelo órgão correicional competente.

7.31. Nesse ponto, impede ressaltar ser cediço que a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente para obstar os efeitos jurídicos ordinários que o ajuste deveria produzir, mas não alcança os efeitos jurídicos de atos e condutas ilícitas, comissivas ou omissivas, praticadas em razão do contrato, haja vista que os efeitos jurídicos dessas condutas decorrem diretamente da lei, não da validade do contrato (Acórdão 1.181/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

7.31. Com efeito, não se confunde a nulidade do contrato com a sua inexistência, não podendo ser ignorados todos os atos e condutas irregulares que ocorreram durante as dispensas de licitação ilegais cujos principais responsáveis foram os próprios recorrentes.

7.32. Assim, à vista do descumprimento deliberado do dever legal de promover a apuração imediata das irregularidades das quais foi cientificado, em proveito próprio e em benefício de outrem (Joabe Antônio de Oliveira), rejeita-se as razões recursais apresentadas pelo recorrente.

8. Das excludentes ou atenuantes de culpabilidade

8.1. Joabe Antônio de Oliveira afirma que a responsabilização de agentes públicos pelo TCU deve ser pautada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e pela verificação da existência de dolo ou má-fé, evidenciados a partir de elementos probatórios

contundentes (Acórdãos 4.970/2010-TCU-1ª Câmara e 1.056/2016-TCU-Plenário, à peça 182, p. 10).

8.2. *Além disso, o recorrente destaca que este Tribunal já reconheceu que a ‘adoção de medidas corretivas pelo gestor, tão logo cientificado de impropriedades na aplicação de recursos federais, é fator relevante para descaracterização de má-fé’ (Acórdão 1.249/2008-TCU-Plenário e Acórdão 2.136/2006-TCU-1ª Câmara, à peça 182, p. 11).*

8.3. *Nesse sentido, ambos os ex-gestores asseveram que a boa-fé e o compromisso com a legalidade e a transparência restaram comprovados pela imediata anulação dos contratos viciados ao tomarem conhecimento das irregularidades apontadas pela AGU, em respeito ao princípio da economicidade insculpido no art. 70, da Constituição Federal visto que a invalidação das dispensas de licitação ocorreu antes da execução contratual, sem qualquer prejuízo ao erário, e que a proposta vencedora respeitou os custos unitários de referência do Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), em conformidade com o Decreto 7.983/2013 (peças 178, p. 14; 182, p. 11 e 15).*

8.2. *Outrossim, os recorrentes alegam a inexistência de dolo e de má-fé ou de qualquer conduta desidiosa ou de falta de planejamento (peça 182, p.4-5 e 9), ao tempo que reiteram a própria diligência e proatividade no atendimento ao interesse público, na garantia da saúde e da segurança da população (peças 178, p. 10; 182, p. 4-5) e nos ganhos para sociedade advindos da modernização do edifício-sede da Sems/RJ (peça 178, p. 19).*

8.3. *Ademais, Joabe Antônio de Oliveira defende que, na qualidade de servidor público estável, tinha o dever de agir para evitar danos à integridade de pessoas e de bens patrimoniais e sua negligência importaria em punição disciplinar, inclusive, demissão (peça 182, p. 5).*

8.6. *Os ex-gestores também pontuam que os seguintes obstáculos e dificuldades reais a serem sopesados no exame da culpabilidade pelas contratações irregulares:*

a) *‘estrutura organizacional deficiente da Sems/RJ, contratos desatualizados ou inexistentes e supervisão da gestão de seis hospitais federais, três institutos federais, os institutos da Fiocruz e os três hospitais universitários federais (UFRJ, UFF e Unirio) em meio a um ambiente de incertezas técnicas e políticas, agravado pela infeliz situação de uma pandemia universal’ (peça 178, p. 7-8);*

b) *situação gerencial adversa materializada na desídia dos subordinados em produzir documentos técnicos essenciais, dificultar o acesso a informações de processos em andamento, recusar o retorno ao trabalho presencial e falhar na comunicação e na colaboração, impeditivas do planejamento adequado das contratações (peça 182, p. 3-4);*

c) *polarização política e disputa ideológica existentes no momento da condenação (peça 182, p. 5-6); e*

d) *agressividade, letalidade e velocidade de contágio do Virus SARS-Cov-2; dificuldade no controle epidemiológico da doença no estado do Rio de Janeiro em virtude da elevada densidade populacional, do intenso fluxo turístico e de fragilidades estruturais do Estado; e o fracasso dos hospitais de campanha que exigiram a célere tomada de decisão dos gestores de saúde no enfrentamento da pandemia (peça 199, p. 4-5) e impactaram na urgência e na condução dos procedimentos licitatórios em face da necessidade de rápida adaptação à situação grave e imprevisível (peça 182, p. 11 e 13).*



8.7. Assim, considerada a ausência de dano ao erário e de má-fé, a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; a alegada incapacidade financeira demonstrada por comprovantes de rendimentos (peça 184) e as circunstâncias do caso concreto arguidas, Joabe Antônio de Oliveira postula a redução da multa e o afastamento da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (peça 182, p. 17).

8.8. Igualmente, George da Silva Divério requer a redução do valor da multa aplicada para o patamar mínimo previsto com fulcro no princípio da razoabilidade (peça 178, p. 20).

Análise

8.9. Ao contrário do afirmado pelos recorrentes, 'a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização da conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado' (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada do Acórdão 635/2017-TCU-Plenário-Rel. Min. Aroldo Cedraz).

8.10. Entretanto, tendo em vista que os ex-gestores foram apenados com a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (art. 60 da Lei 8.443/1992), deve ser ponderada a gravidade das irregularidades que lhes foram imputadas, uma vez que essa sanção é reservada a condutas ilícitas de extrema reprovabilidade, sejam elas decorrentes de dolo ou má-fé ou resultantes de atos culposos de drásticas consequências.

8.11. Nesse sentido, é o seguinte enunciado de jurisprudência seleccionada dos Acórdãos 2.131/2021-TCU-Plenário-Rel. Min. Jorge Oliveira e 397/2024-TCU-Plenário-Rel. Min. Antônio Anastasia:

A inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança é reservada para condutas cuja gravidade é considerada extrema, como as que envolvam fraude à licitação, atos dolosos ou de corrupção que causem prejuízo ao erário ou infringência aos princípios constitucionais, ou atos culposos de consequências extremamente gravosas. (Grifo nosso)

8.12. Conforme se extrai da matriz de responsabilização (peça 145, p. 63-87) incorporada às razões de decidir do Relator, nos termos do item 84 do voto condutor ao aresto vergastado (peça 160, p. 10), os recorrentes foram apenados por esta Corte em virtude dos seguintes ilícitos:

a) Dispensa de Licitação 9/2020:

a.1) ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93;

a.2) não caracterização da situação emergencial que respaldou a contratação direta, em desacordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93;

a.3) ausência de, no mínimo, três cotações válidas na pesquisa de preços que balizou a contratação, em desacordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e o art. 6º da Instrução Normativa 73/2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, bem como a Jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.842/2017-TCU-Plenário;

b) Dispensa de Licitação 10/2020:

b.1) ausência de apuração da chamada 'emergência fabricada', mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos, em descumprimento à Orientação Normativa AGU 11/2009;

b.2) o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da suposta situação emergencial, ao contrário, contempla diversos serviços de reforma da edificação que extrapolam a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes à segurança ou à integridade de pessoas ou do



patrimônio, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993; e art. 2º da Lei 8.666/1993;

b.3) a planilha orçamentária da contratação não observou os requisitos do Decreto 7.983/2013 para o orçamento de obras e serviços de engenharia, especialmente: (i) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, em desacordo com o art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 260/2010; (ii) ausência de composições de custos unitários, em desacordo com o art. 2º, incisos II e VIII, do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 258/2010; (iii) não adoção de custos unitários de referência do Sinapi, em desacordo com o art. 3º do Decreto 7.983/2013; (iv) ausência de detalhamento da composição do percentual de BDI, em desacordo com o art. 9º do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 258/2010;

b.4) ausência de verificação da capacidade técnica da empresa contratada (SP Serviços e Locação Ltda.) para execução do objeto da contratação (obra de engenharia), em desacordo com o disposto no art. 26, inciso II, da Lei 8.666/1993;

b.5) indícios de sobrepreço na planilha orçamentária da contratação, em comparação com valores extraídos de tabelas referenciais de custos da construção civil para serviços equivalentes, em ofensa ao princípio da economicidade;

b.6) ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93;

b.7) ausência de apuração, por parte da Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 10/2020, apontadas no Parecer 709/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, em desacordo com o disposto no Parecer 521/2021/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU;

c) Dispensa de Licitação 11/2020:

c.1) ausência de apuração da chamada 'emergência fabricada', mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos, em descumprimento da Orientação Normativa AGU 11/2009;

c.2) ausência de adoção tempestiva de medidas de gestão administrativa, principalmente o planejamento da devida licitação, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal (ex.: Acórdão 1.312/2016-TCU-Primeira Câmara);

c.3) o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da situação emergencial, conforme exige o dispositivo legal, ao contrário, contempla sanear um problema endêmico e duradouro, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993; e art. 2º da Lei 8.666/1993;

c.4) ausência de planilha orçamentária de referência da contratação, em desacordo com o que determina o Decreto 7.983/2013, especialmente: (i) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, em desacordo com o art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 260/2010; (ii) inexistência de apresentação das composições de custos unitários e adoção dos custos unitários de referência do SINAPI, em desacordo com o art. 3º do Decreto 7.983/2013; (iii) inexistência de detalhamento da composição do percentual de BDI, em desacordo com o art. 9º do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 258/2010; (iv) Projeto Básico elaborado por profissional não habilitado na área de engenharia, em desacordo com os arts. 13 e 14 da Lei 5.194/1964; art. 2º da Lei 12.378/2010; e art. 4º da Resolução Confea 361/1991; v) não foi apresentada a Anotação de



Responsabilidade Técnica – ART, em desacordo com o art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 260/2010;

c.5) realização de chamamento Público com prazo exíguo para possíveis manifestações de interessados, acarretando violação à ampla participação de interessados, em desacordo com o art. 3º, caput, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

c.6) inexistência de Cronograma Físico-Financeiro, em desacordo com o art. 40, inciso XIV, alínea 'b', da Lei 8.666/1993;

c.7) violação aos limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços estabelecidos no Decreto 10.193/2019;

c.8) ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e o art. 11, VI, 'a' e 'b', da Lei Complementar 73/93; e

c.9) ausência de apuração quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 11/2020, apontadas no Parecer 086/2020/NJUR2/E CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, conforme disposto no Parecer 00521/2021/NJUR/E CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU.

8.13. Em suas considerações acerca do grau de reprovabilidade das condutas dos recorrentes, o Relator a quo ponderou que (peça 160, p. 10-12):

89. Em nenhum momento, os responsáveis demonstram terem feito qualquer avaliação técnica aprofundada e detalhada sobre o efetivo grau de comprometimento da segurança das edificações. São feitas apenas menções genéricas a um quadro de deterioração física dos prédios impactados.

90. Os responsáveis trazem um relatório fotográfico de parte das edificações, bem como alguns laudos e notas técnicas que demonstram as patologias apresentadas pelas edificações (peça 101, p. 6, peças 104-111 e 132). Porém, pelo que se percebe dos laudos e notas técnicas apresentadas, não há explícita indicação de uma situação de calamidade com eventual necessidade de evacuação decorrente de risco iminente de ruína estrutural.

(...)

92. Aliás, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdão 1130/2019-TCU-1ª Câmara), caberia ao gestor demonstrar objetivamente a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face dos riscos de prejuízo ou dano à segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares. Como visto, no caso concreto, referida demonstração não foi feita, não sendo suficiente as menções genéricas às diversas patologias enfrentadas pelas edificações públicas.

93. As patologias das edificações descritas e mencionadas, na realidade, mostram uma necessidade de reformas e manutenções corretivas, principalmente de elementos de fachada. Nesse caso, a necessidade emergencial real consistia na instalação de equipamentos de proteção coletiva na fachada, de modo que fosse mitigado o risco de danos a pessoas ou ao patrimônio em face de riscos de queda de elementos da fachada. Enquanto isso, caberia ao gestor promover os estudos necessários para o procedimento licitatório dos demais serviços de manutenção corretiva.

94. De fato, a contratação emergencial, conforme o Acórdão 1.457/2011-TCU-Plenário, tem como objetivo dar condições à Administração tempo suficiente para poder realizar os procedimentos necessários para a contratação da obra mediante regular certame licitatório.

95. No caso concreto, não só o procedimento licitatório não foi feito, mas também a contratação emergencial abarcou em seu escopo serviços e itens típicos de uma obra convencional de reforma, como pinturas, padronização e substituição de lixeiras, substituição de luminárias, instalação de projetor audiovisual, iluminação automática em LED e troca de aparelhos de ar-condicionado.

96. A extrapolação do escopo de contrato firmado por meio de dispensa de licitação para além da situação emergencial urgente que se buscava atender constitui flagrante violação ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 (vigente à época) e no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

97. Ademais, restou constatado no caso concreto que, após a detecção da situação irregular pela AGU, os responsáveis não tomaram medidas para apuração de responsabilidades, embora essa tenha sido uma providência explicitamente requerida pelo órgão de assessoramento jurídico.

98. Cabe destaque em todo o quadro fático detectado nestes autos o exíguo prazo de menos de 24 horas concedido a eventuais interessadas trazerem propostas no chamamento público da Dispensa de Licitação 11/2020, tendo ocorrido como proponente apenas uma empresa. Tal indício, associado aos demais – mormente a falta de detalhamento do projeto básico e da planilha orçamentária da dispensa de licitação, aponta para um direcionamento da contratação para uma empresa previamente determinada.

99. Chama a atenção que todos os atos foram praticados sem análise prévia da AGU. Outro aspecto que merece destaque é o fato de o contrato ter sido assinado sem que tenham sido respeitados os limites e instâncias de governança para sua celebração. Com efeito, a teor do Decreto 10.193/2019, os contratos com valores superiores a R\$ 1 milhão (caso das dispensas de licitação 10/2020 e 11/2020) deveriam ter sido enviados para conhecimento e avaliação pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

100. Esses dois fatos associados mostram um indício de que possivelmente se buscava constituir uma situação contratual em que se tornaria difícil eventual reversão ou anulação. Afinal, com o contrato já assinado e em execução, eventual anulação poderia vir a ser demasiadamente onerosa.

101. Em síntese, o quadro mostrado na presente representação denota severas e graves violações à legislação e à jurisprudência do TCU, cabendo reprovação proporcional aos responsáveis.

102. Nesse diapasão, reputo que a gravidade dos atos praticados e do risco de dano ao erário a que foi submetido a Administração, o qual somente não se materializou em razão de atuação tempestiva da AGU, requer dosimetria da multa em patamar aproximado de 60% do montante máximo previsto na Portaria TCU 7/2024, em sintonia com as balizas expostas no art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

103. Também estou de acordo com a proposta de considerar graves as infrações praticadas pelos responsáveis e aplicar-lhes a sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, considerando a multiplicidade de condutas irregulares a eles atribuídas e a sua inércia em promover a apuração das irregularidades.

8.14. Ou seja, todos os indícios claros, uniformes e contundentes apontados na decisão combatida denotam a tentativa deliberada e consciente dos recorrentes de dispensar licitação fora da hipótese do art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993, deixando de observar as formalidades pertinentes da espécie, conduta insidiosa passível de ser tipificada como crime (art. 89 da Lei 8.666/1993).

8.15. Nessa toada, conforme já claramente explanado no item 7 do presente exame, a anulação dos procedimentos viciados somente após a impugnação da contratação direta pela AGU não exime os recorrentes de todos os atos e condutas irregulares perpetrados tampouco descaracteriza a má-fé da parte, sobretudo, à vista da atitude manifesta e reiterada dos recorrentes de descumprir, em proveito próprio, o dever legal de promover a apuração imediata das ilegalidades científicas ou mesmo de tentar interferir na instauração de PAD pelo órgão correicional competente.

8.16. Outrossim, as supostas excludentes de responsabilidade e atenuantes de culpabilidade ora suscitadas pelos recorrentes não merecem prosperar.

8.17. Decerto o dever de agir para afastar ameaças à integridade física de pessoas e de bens patrimoniais não acoberta a atuação ilegal e ilegítima dos ex-gestores públicos fartamente corroborada pelas análises desta Corte a partir dos elementos dos autos.



8.18. *Igualmente, a possibilidade de virem a ser responsabilizados por negligência caso concretizado algum sinistro não teria o condão de impor aos agentes a realização de contratações diretas de amplas obras de reforma de dois imóveis distintos, no importe de R\$ 28,8 milhões, abarcando diversos serviços impertinentes ao atendimento da única urgência concreta e efetiva legitimamente constatada por laudo e nota técnica emitidos pelo setor técnico competente e por profissionais habilitados, qual seja, o risco iminente de descolamento e queda de materiais de revestimento da fachada do edifício-sede da Sems/RJ, cuja medida adequada, eficiente e efetiva para a mitigação era a aquisição e a instalação de elementos de proteção no valor devidamente orçado de R\$ 59.654,56 (peça 183).*

8.19. *Acerca dos valores avençados por meio das dispensas de licitação viciadas, ainda impende registrar que, apesar de os recorrentes insistirem que as contratações diretas respeitaram os custos unitários de referência constante do Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), em conformidade com o Decreto 7.983/2013, não foi apresentado nenhum elemento que corrobore essa tese.*

8.20. *Dessa forma, repisa-se, em seus exatos termos, o exame pretérito da unidade técnica acerca do ponto constante do relatório ao acórdão combatido (peça 161):*

Em relação à Dispensa de Licitação 10/2020 (peça 161, p. 9):

24. No que concerne à alegação de que a proposta vencedora respeitou os custos unitários de referência do Sinapi, tampouco cabe razão ao responsável.

25. Na presente contratação, a Nota Técnica 11/2020-RJ/COAD/RJ/SEMS/SE/MS menciona terem sido adotados os custos do Sinapi (peça 6, p. 82). Contudo, tal afirmação não condiz com os dados apresentados na planilha orçamentária de peça 42, p. 50-54. Nela, apenas o item 2.11 traz um código de custo referente ao Sinapi. Todos os outros itens da planilha referem-se a composições próprias de custos (que não foram juntadas aos autos) ou a códigos de custos de outro sistema de referência - no formato 00.000.000-0.

26. De resto, vale ressaltar que o art. 3º do Decreto 7.983/2013 impõe o Sinapi como tabela referencial de preços para a administração federal. Ou seja, para todos os insumos que possuem equivalência no Sinapi, é obrigatória a adoção dos seus custos unitários de referência. Apenas em caso de inviabilidade de adoção dos custos de referência do SINAPI é que o orçamentista poderá recorrer aos demais métodos do art. 6º do Decreto 7.983/2013.

Em relação à Dispensa de Licitação 11/2020 (peça 161, p. 42):

188. No que concerne à alegação de que a proposta vencedora respeitou os custos unitários de referência do Sinapi, tampouco cabe razão ao responsável.

189. Na presente contratação, o documento exposto à peça 7, p. 16-20, firmado pelo próprio responsável, menciona terem sido adotados os custos do Sinapi. Contudo, tal afirmação não condiz com a Proposta Comercial da Empresa LLED Soluções Instalações e Reformas (peça 7, p.14-15). Nela, não se sabe quais serviços foram contratados, a dimensão de cada um deles, tampouco o custo unitário de cada unidade de medida que culminou com o valor final da proposta de R\$ 8.900.000,00.

190. De resto, vale ressaltar que o art. 3º do Decreto 7.983/2013 impõe o Sinapi como tabela referencial de preços para a administração federal. Ou seja, para todos os insumos que possuem equivalência no Sinapi é obrigatória a adoção dos seus custos unitários de referência. Apenas em caso de inviabilidade de adoção dos custos de referência do Sinapi é que o orçamentista poderá recorrer aos demais métodos do art. 6º do Decreto 7.983/2013.

8.21. *Outrossim, mostra-se despropositado o argumento de insubordinação dos setores técnicos competentes da Sems/RJ suscitada pelos recorrentes, pois, por expressa disposição do art. 116, inc. IV, da Lei 8.112/1990, os servidores públicos estão desobrigados do cumprimento de ordens manifestamente ilegais.*

8.22. Assim, a manifestação do engenheiro titular do Setor de Projetos, Engenharia e Arquitetura (Seprea/Samap/Sems/RJ), por meio do despacho à peça 78, p. 3 e relatório de atividades Seprea à peça 78, p. 5-24, acerca da falta de prioridade da produção de documentos técnicos para contratação imediata de reforma do edifício-sede da Sems/RJ solicitada por Joabe Antônio de Oliveira (Ofício 1.352/2020, de 30/9/2020, à peça 78, p. 1-2) apenas indica que o servidor competente e devidamente habilitado não referendava a situação calamitosa e urgente reverberada pelos recorrentes.

8.23. Igualmente, não há que se falar em desídia dos servidores do Serviço de Atividades Gerais, Material e Patrimônio (Samap/Sems/RJ), no que se refere à transferência do acervo processual da superintendência para imóvel situado no bairro de Del Castilho, visto que os diversos documentos dos autos (Nota Técnica 7/2019, à peça 80, p. 355-362, Laudos de Vistoria Técnica realizadas em 14/8/2019 e 21/8/2019, às peças 80, p. 363-398, 401 e 411-466; e 81, p. 1-3, e Estudo sobre a transferência dos arquivos da Sems/RJ para imóvel no bairro de Del Castilho, de 16/3/2020, à peça 80, p. 409-410) demonstram a atuação regular dessa unidade no planejamento da contratação que ocorreria após a devida licitação, conforme expressamente definido pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos na Nota Técnica 2/2020, peça 81, p. 15-18.

8.24. Dessume-se do exposto que a realização das contratações diretas sem o conhecimento do setor técnico competente da Sems/RJ, consoante comprovado pelos documentos de peças 79, p. 189-190 e 82, p. 237-239, não só não constitui circunstância atenuante da culpabilidade dos recorrentes, como materializou mais um indício do empenho dos ex-gestores em constituir a situação contratual indevida por meio do afastamento intencional de órgãos e instâncias capazes de impedir a perpetração do ilícito, a exemplo da não submissão prévia à contratação dos autos ao órgão jurídico competente (CJU/AGU) e às instâncias de governança do Ministério da Saúde, conforme determinado pelo art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e pelo Decreto 10.193/2019.

8.25. Também não se vislumbra a correlação entre a situação de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 e a urgência da celebração de contratações diretas para reforma de imóveis públicos que não se destinavam ao enfrentamento dessa emergência, em afronta ao art. 4º da Lei 13.979/2020.

8.26. Sobretudo porque os próprios recorrentes afirmam, nos documentos que justificaram as contratações diretas impugnadas, ser o momento oportuno para realização de obras nos prédios administrativos da superintendência em razão da suposta superação da emergência médica, consoante o idêntico excerto a seguir transcrito extraído desses expedientes:

ASPECTOS DE AMBIÊNCIA PARA RETOMADA DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS EM DECORRÊNCIA DO CORONAVÍRUS

Após longo período de distanciamento social, estamos em fase de retomadas das atividades presenciais, no entanto, nossas dependências carecem de reparos, consertos, revisões, pinturas, climatização adequada entre outras medidas necessárias e urgentes para apresentar aos nossos agentes, um ambiente confortável e, no mínimo salubre sem contar nos riscos de incêndio devido à alta quantidade de materiais inflamáveis como divisórias de eucatex.

Percebe-se que a cultura organizacional no prédio é de descrença e que os servidores e colaboradores terceirizados trabalham em ambientes desagradáveis, sem quaisquer motivação para o desempenho de sua atividade. Ora, é de se esperar um clima organizacional descrente, já que diversas vezes se tentou adequar o ambiente, no entanto, sem êxito e sem apoio, foram ficando desestimulados e quedaram inertes aguardando.

AGORA SENHOR SUPERITENDENTE, chegou a hora da diferença. Conforme temos observado nesta nova gestão, há apoio, há vontade, há desejo de se fazer, 'vai dar certo a saúde do Rio de Janeiro'. Por isso, rogamos a essa SEMS-RJ para aproveitar este momento de retomada após a desmotivação causada anteriormente e, principalmente, após esta sensação de impotência e



intranquilidade que o coronavírus deixou nossa sociedade. Conclamamos a todos desta SEMS-RJ, unidos, para que saíamos do berço esplêndido para erguermos juntos a clava forte e darmos aos nossos administrados um local adequado para bem servir. (Notas Técnica 11/2020, peça 79, p. 78-79; assinada por George da Silva Divério; e Ofícios 1.369/2020, à peça 78, p. 31-32; e 1.378/2020, à peça 80, p. 4; assinados por Joabe Antônio de Oliveira)

8.27. *Em relação a alegação de hipossuficiência financeira, rechaça-se o afastamento ou redução das multas aplicadas com espeque nos seguintes entendimentos do TCU:*

A alegação de incapacidade financeira não serve como justificativa para afastar a multa. (Enunciado de jurisprudência selecionada do Acórdão 7243/2012-1ª Câmara-Rel. Min. José Mucio Monteiro)

A dosimetria do valor da multa é pautada pelo nível de gravidade dos ilícitos, pela materialidade destes e pelo grau de culpabilidade do agente, não guardando relação com a capacidade financeira do responsável. (Enunciado de jurisprudência selecionada do Acórdão 939/2017-Plenário-Rel. Min. Bruno Dantas)

A alegação de hipossuficiência financeira não impede a imputação de débito ou a aplicação de multa a responsável, sendo, contudo, possível o parcelamento das dívidas em razão de situação econômica desfavorável do devedor. (Enunciado de jurisprudência selecionada do Acórdão 3346/2022-1ª Câmara-Rel. Min. Vital do Rêgo)

8.28. *A alegação de perseguição política tampouco não merece acolhida, visto que os recorrentes foram submetidos ao devido processo legal, tendo sido assegurado o respeito a todas as garantias constitucionais da parte, inclusive à decisão devidamente fundamentada por pressupostos de fato e de direito.*

8.29. *Por fim, importa registrar que processo apenso aos presentes autos trata de Representação do MP/TCU (TC 014.819/2021-0) visando apurar a ocorrência de irregularidades nas contratações diretas das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020. Segundo representante:*

a) reportagem do Jornal Nacional, reproduzida em 18/5/2021 no portal G1, do Grupo Globo, relatou a ocorrência de irregularidades nas contratações diretas, pela Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, de obras de reforma de próprios nacionais, uma vez que as contratações, além de não terem sido publicadas, decorreram de dispensas de licitação indevidamente justificadas pela situação de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid 19;

b) em novembro de 2020, com um intervalo de dois dias, a Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro - SEMS/RJ autorizou duas contratações sem licitação que somam quase R\$ 30 milhões;

c) dois sócios da empresa LLED Soluções, Instalações e Reformas Ltda., a empresa escolhida para um dos contratos, tendo por objeto a reforma de imóvel (galpão) da União situado no bairro de Del Castilho, se envolveram num escândalo em contratos com as Forças Armadas: Fábio de Resende Tonassi e Celso Fernandes de Mattos eram donos da empresa CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda., que fornecia material de informática para a Aeronáutica, em 2007. Uma investigação mostrou que o material vendido não foi entregue, numa fraude aos cofres públicos de mais de R\$ 2 milhões;

d) no longo processo na Justiça Militar, Fábio Tonassi foi condenado à prisão em terceira instância, mas segue recorrendo em liberdade. A empresa CEFA-3 está proibida de celebrar contratos com o governo federal por cinco anos, até 2022. Mas os mesmos sócios abriram uma empresa nova, a LLED Soluções, Instalações e Reformas Ltda. Eles continuam apresentando as Forças Armadas como principais clientes. Só no governo atual, a empresa ganhou R\$ 4 milhões em contratos;



e) também no mês de novembro de 2020, o Superintendente Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, Sr. George da Silva Divério, autorizou uma reforma completa na sede do Ministério da Saúde no Rio, por quase R\$ 20 milhões, novamente sem licitação;

f) a obra foi considerada urgente com os mesmos argumentos usados na reforma do galpão de Del Castilho. É difícil entender a urgência de vários itens do projeto. Por exemplo: iluminação automática de LED na fachada, por R\$ 1 milhão, e até a reforma do auditório, com 282 poltronas novas, a R\$ 2,8 mil cada uma;

g) a S P Serviços e Locação Ltda., empresa escolhida, sem licitação, para a obra de R\$ 20 milhões, fica numa área dominada pela milícia no município de Magé/RJ. Jean Oliveira é o dono e o único gestor da SP Serviços, que está inscrita na Prefeitura de Magé como microempresa;

h) os únicos contratos da SP Serviços com a União tinham sido com a Imbel - Indústria de Material Bélico, ligada ao Exército, mais exatamente com a fábrica da Estrela, a fábrica de explosivos que, na época, era dirigida pelo Sr. George da Silva Divério;

i) diante de tantos indícios, a Advocacia-Geral da União não aprovou as duas dispensas de licitação. Depois de assinados, os contratos das reformas no Ministério e nos galpões foram anulados. Mesmo assim, a AGU quer que a investigação continue para verificar se há indícios de conluio entre os servidores e a empresa contratada;

j) os pareceres da AGU reconhecem que os prédios precisam de reformas, mas afirmam que agora só seria possível fazer obras ligadas à segurança e nada mais;

k) é evidente que obras de reforma de um galpão 'para guardar arquivos' e de 'reforma completa na sede do Ministério da Saúde no Rio', como informa a reportagem, não se enquadram nas hipóteses permissivas de dispensa de licitação previstas na Lei 13.979/2020;

l) referidas obras somente poderiam ser contratadas diretamente, por dispensa de licitação, se o uso dos imóveis a serem reformados estivesse diretamente relacionado às atividades de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid 19, conforme disposto no caput da referida lei. Além disso, não se comprovaram as condições previstas no artigo 4º-B, da mesma lei, nas dispensas de licitação para a contratação daquelas obras;

m) o caso envolve, ainda, a falta de publicidade dos atos de dispensa de licitação e de contratação, pois, de acordo com a reportagem, trata-se de 'contratos secretos';

n) isso contraria frontalmente a Lei 13.979/2020, que, em seu § 2º, dispõe que as informações referentes às contratações diretas, por dispensa de licitação, destinadas especificamente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, deverão ser publicadas no prazo máximo de 5 dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet. As publicações devem conter, entre outras, as seguintes informações: o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor da contratação, o processo de contratação, o ato de autorização da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, a discriminação do serviço contratado, o local de prestação do serviço, o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos, os aditivos contratuais e as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.

8.30. Assim, persistindo o juízo de reprovabilidade das condutas inquinadas, rejeita-se as razões recursais apresentadas.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:



l) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito desta Corte a Lei 9.873/1999;

m) não restaram caracterizados os pressupostos legais para contratações diretas emergenciais das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020;

n) houve omissão na apuração da responsabilidade pelas contratações diretas indevidas; e

o) não existem excludentes ou atenuantes de culpabilidade das condutas dos responsáveis.

9.1. Com espeque nessas conclusões, propõe-se **negar provimento aos pedidos de reexame interpostos**, uma vez que as razões recursais aduzidas são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão exordial, que, por isso, se mantém hígida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

p) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

q) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Examinam-se, neste processo de representação formulada pela então Selog do TCU, pedidos de reexame interpostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação, aplicando multas aos ora recorrentes, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos e dando ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ).

2. A representação tratou de irregularidades em três contratações emergenciais feitas em 2020 pela Sems/RJ. Todas decorreram de dispensa de licitação e tiveram como objeto duas reformas prediais, nos valores de R\$ 19,9 milhões e R\$ 8,9 milhões, e a prestação de serviços de apoio administrativo, de R\$ 1,7 milhão.

3. O então superintendente da Sems/RJ, George da Silva Divério, e o então coordenador de administração, Joabe Antônio de Oliveira, foram condenados em razão de diversas irregularidades, tais como: a “emergência fabricada” por falta de planejamento; indícios de sobrepreço nos contratos de reforma; falhas técnicas nos orçamentos; como a não utilização de tabelas de custos oficiais (Sinapi); e a ausência de parecer jurídico prévio. As ocorrências foram assim descritas na parte dispositiva do acórdão recorrido:

a) Dispensa de Licitação 9/2020:

- ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato;
- não caracterização da situação emergencial que respaldou a contratação direta;

- ausência de, no mínimo, três cotações válidas na pesquisa de preços que balizou a contratação;

b) Dispensa de Licitação 10/2020:

- ausência de apuração da chamada “emergência fabricada”, mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos;
- o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da suposta situação emergencial, ao contrário, contempla diversos serviços de reforma da edificação que extrapolam a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes à segurança ou à integridade de pessoas ou do patrimônio;
- a planilha orçamentária da contratação não observa os requisitos do Decreto 7.983/2013 para o orçamento de obras e serviços de engenharia, especialmente: (i) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); (ii) ausência de composições de custos unitários; (iii) não adoção de custos unitários de referência do SINAPI; (iv) ausência de detalhamento da composição do percentual de BDI;
- ausência de verificação da capacidade técnica da empresa contratada (SP Serviços e Locação Ltda.) para execução do objeto da contratação (obra de engenharia);
- indícios de sobrepreço na planilha orçamentária da contratação, em comparação com valores extraídos de tabelas referenciais de custos da construção civil para serviços equivalentes;
- ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato;
- ausência de apuração, por parte da Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 10/2020, apontadas no Parecer 709/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU;

c) Dispensa de Licitação 11/2020:

- ausência de apuração da chamada “emergência fabricada”, mediante instauração de procedimento formal, a fim de esclarecer as circunstâncias que culminaram com a contratação emergencial e as responsabilidades dos agentes administrativos eventualmente envolvidos;
- ausência de adoção tempestiva de medidas de gestão administrativa, principalmente o planejamento da devida licitação;
- o objeto da contratação não se restringe ao atendimento da situação emergencial, conforme exige o dispositivo legal, ao contrário, contempla sanear um problema endêmico e duradouro;
- ausência de planilha orçamentária de referência da contratação;
- realização de chamamento público com prazo exíguo para possíveis manifestações de interessados, acarretando violação à ampla participação de interessados;
- inexistência de Cronograma Físico-Financeiro;
- violação aos limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços estabelecidos no Decreto 10.193/2019, tendo em vista o não envio das dispensas de licitação 10/2020 e 11/2020 para conhecimento e avaliação pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde em razão de terem valor superior a R\$ 1 milhão;
- ausência de análise da minuta contratual por parte do órgão de assessoramento jurídico competente antes da assinatura do contrato;
- ausência de apuração quanto às responsabilidades dos agentes administrativos envolvidos nas irregularidades observadas pela Advocacia-Geral da União na Dispensa de Licitação 11/2020, apontadas no Parecer 086/2020/NJUR2/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU.

4. Quanto à admissibilidade, ratifico minha decisão monocrática de conhecer dos pedidos de reexame, por terem cumprido os requisitos legais pertinentes (peça 189).



5. Com relação ao mérito, acolho a análise e as conclusões da AudRecursos, que propõe que esta Corte negue provimento aos recursos. A seguir, passo a expor considerações sobre os pontos que entendendo serem os mais relevantes.

6. A prescrição foi devidamente examinada pela unidade técnica, devendo haver apenas pequenos ajustes, que não alteram a conclusão por sua não ocorrência.

7. De acordo com o art. 4º, III, da Resolução TCU 344/2022, a contagem deve ter início na data da apresentação da própria representação, o que ocorreu em 26/2/2021 (peça 1).

8. A resolução prevê, em seu art. 5º, as seguintes causas de interrupção da prescrição: notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável; qualquer ato inequívoco de apuração do fato; qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; e decisões condenatórias recorríveis. Após 26/2/2021, sucederam, entre outros, os seguintes fatos interruptivos:

- a) 15/3/2021, instrução da então Selog do TCU, com proposta de oitiva e diligência (peças 13-14);
- b) 8/7/2021, instrução da então Selog do TCU, com proposta de audiência dos responsáveis (peças 84-85);
- c) 10 e 12/10/2021, notificações dos responsáveis (peças 94 e 95);
- d) 21/2/2022, instrução da então Selog do TCU, com proposta de mérito (peças 145-147);
- e) 21/11/2023, Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 154);
- f) 9/7/2024, proferimento do acórdão recorrido.

9. Com essa lista não exaustiva, já é possível verificar que, não tendo ocorrido o decurso de período quinquenal sem que houvesse interrupções, não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022. Tampouco houve a prescrição intercorrente estabelecida no art. 8º da mesma norma, que ocorre quando o processo permanece inerte por período superior ao triênio.

10. Em sua defesa, os ex-gestores rejeitam a acusação de que houve “emergência fabricada” na contratação da reforma do edifício-sede da Sems/RJ (Dispensa de Licitação 10/2020). Eles argumentam que a gravidade das falhas estruturais e o avançado estado de deterioração do imóvel, com risco iminente a pessoas e ao patrimônio, estão comprovados por laudos, fotos e relatórios técnicos. Citam como exemplos o risco de queda de reboco e granitos, infiltrações graves e perigo de incêndio devido a problemas elétricos e divisórias inflamáveis.

11. Os recorrentes atribuem a responsabilidade pelo estado precário do imóvel à omissão de administrações anteriores, que teriam negligenciado a manutenção do prédio. O responsável George da Silva Divério contesta especificamente a conclusão de que ele teria sido conivente com falhas de manutenção, afirmando que não era responsável por contratos antigos e que apenas seguiu as orientações técnicas ao autorizar a contratação emergencial.

12. Da mesma forma, eles negam a ocorrência de “emergência fabricada” na reforma de outro imóvel, destinado a abrigar o acervo de processos da superintendência (Dispensa de Licitação 11/2020). Segundo eles, a urgência decorria da necessidade de proteger quase três milhões de prontuários médicos que estavam arquivados de forma precária e inadequada. Essa situação teria se

tornado ainda mais crítica durante a pandemia de Covid-19, dada a importância do acesso a históricos de pacientes para o tratamento eficaz da doença.

13. Em conclusão, os recorrentes sustentam que as duas contratações emergenciais cumpriram os requisitos legais, pois as circunstâncias demonstravam uma situação grave e urgente, com risco à segurança e ao patrimônio. Eles reforçam que o problema não foi causado por falta de planejamento de sua parte, mas sim pela negligência de gestões passadas.

14. A princípio, vale ressaltar que o então vigente art. 24, IV, da Lei 8.666/1993 (semelhante ao atual art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021) permitia, em resumo, a dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade, quando houvesse a necessidade premente de evitar prejuízos ou garantir a segurança de pessoas ou de bens.

15. Em linhas gerais, este Tribunal entende que, mesmo nos casos em que a situação emergencial é consequência da desídia ou da negligência de gestores públicos, é possível a realização da contratação direta para que cumpra os objetivos previstos na lei, de evitar danos iminentes e resguardar pessoas e bens. No entanto, isso não implica a ausência de culpa dos gestores cuja inação geraram a situação de urgência, que deverão ser responsabilizados pela irregularidade.

16. Neste processo, ficou caracterizado que os problemas enfrentados eram antigos e persistentes e não resultaram de fatos inesperados ou contingenciais. Como bem resume a AudRecursos:

“6.20. Feita a exposição preambular da matéria, verifica-se que emergência ficta ou fabricada das Dispensas de Licitação 10 e 11/2020 restou caracterizada a partir dos seguintes aspectos:

a) em relação à Dispensa de Licitação 10/2020: na deterioração das condições de segurança do edifício-sede da Sems/RJ, que aparentemente já se estendia há vários anos, e nas falhas da contratação de manutenção predial, com notícias de equipes ociosas em virtude de erro na estimativa de despesas com materiais, e nos sucessivos inadimplementos da Contratada (Parecer 709/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, à peça 24, p. 295, item 27);

b) em relação à Dispensa de Licitação 11/2020: na conclusão de que a inadequação da guarda e conservação do acervo processual da Sems/RJ era um problema endêmico e duradouro (Parecer 86/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, peça 24, p. 985, item 40).”

17. Como bem afirma a unidade técnica, as próprias alegações dos recorrentes confirmam que as contratações se destinaram a corrigir problemas crônicos, e não a atender uma situação inesperada. O argumento de que a deterioração do edifício-sede decorria da negligência de gestões passadas caracteriza a “emergência fabricada”, pois demonstra que não decorreu de fatos imprevisíveis, mas da omissão em realizar a licitação tempestivamente.

18. Igualmente, a contratação para a reforma do arquivo de prontuários (Dispensa 11/2020) foi justificada por deficiências já constatadas desde 2013, o que confirma que a questão não era nova. Portanto, não prospera a afirmação de que foram punidos por tentar solucionar os problemas. A irregularidade não está na tentativa de solução, mas na forma como ela foi conduzida.

19. Os recorrentes não demonstraram ter tomado qualquer providência para a apuração da responsabilidade dos gestores anteriores pela negligência que gerou os problemas verificados, limitando-se a afirmar que o cancelamento dos contratos corrigia as infrações.

20. Os elementos trazidos nesta fase processual são, de fato, incapazes de comprovar o contexto de risco e urgência que justificaria as dispensas de licitação. No caso da reforma do edifício-sede (Dispensa 10/2020), em que foi firmado um contrato de R\$ 19,9 milhões, o principal relatório



técnico, emitido pela empresa de manutenção, aponta a necessidade de investimentos e reparos, mas não menciona situação de risco grave ou iminente, indicando, ao contrário, a necessidade de uma reforma a ser contratada pela via ordinária, com licitação (peça 78, p. 130).

21. Outros documentos, como os laudos fotográfico e pericial, são apócrifos, o que impede a verificação de sua autenticidade e da competência de quem os elaborou. As alegações de risco de queda de materiais e perigo de incêndio, baseadas nesses documentos ilegítimos, foram simplesmente repetidas em ofícios e notas técnicas assinados pelos próprios recorrentes. A propósito, nenhum desses elementos teve o aval do setor técnico competente da Sems/RJ (Samap/Seprea), que, ao ser consultado, chegou a informar que a demanda não era prioritária.

22. A falta de legitimidade da emergência se torna ainda mais evidente pelo fato de que uma situação de risco real só foi formalmente reconhecida no ano seguinte, em 2021. Na ocasião, um laudo técnico devidamente assinado por um profissional habilitado identificou o risco de queda de revestimentos da fachada e recomendou a instalação de proteções. O custo associado a esse risco seria de apenas R\$ 59.654,56.

23. Tampouco se sustentam as alegações sobre a legalidade da Dispensa de Licitação 11/2020, referente à reforma de um imóvel em Del Castilho para abrigar o acervo processual. Para essa obra, foi firmado um contrato de R\$ 8,9 milhões. A justificativa para a emergência foi igualmente respaldada em ofícios e notas técnicas assinados pelos próprios recorrentes, utilizando relatórios fotográficos sem assinatura e sem a participação do setor técnico competente (Samap/Sems/RJ). A nota técnica que autorizou a dispensa apresenta trechos descontextualizados de outros documentos e até mesmo justificativas da outra reforma, a do edifício-sede.

24. Apesar da alegada urgência, os autos mostram que, desde 2019, as áreas técnicas do Ministério da Saúde já realizavam estudos para resolver o problema dos arquivos, que estavam em depósitos precários e em áreas perigosas (Realengo e Bonsucesso). Esses estudos oficiais identificaram falhas estruturais, como infiltrações e redes elétricas obsoletas, e riscos à segurança dos servidores e dos documentos. Após vistorias e laudos técnicos formais, a própria Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério (SAA/SE/MS) concluiu que a melhor solução era transferir o acervo para o imóvel de Del Castilho.

25. A constatação mais relevante é que o plano de ação oficial, detalhado pela SAA/SE/MS em setembro de 2020, estabelecia claramente que a reforma do galpão e a aquisição de materiais deveriam ocorrer por meio de uma licitação regular (ou adesão a ata de registros de preço), com um custo estimado entre R\$ 3,8 milhões e R\$ 6,9 milhões. Portanto, a cronologia dos fatos demonstra que não havia situação emergencial.

26. O responsável George da Silva Divério rejeita a acusação de que não apurou as responsabilidades apontadas pela Advocacia-Geral da União (AGU), afirmando ter adotado providências em resposta às recomendações do órgão jurídico. Suas ações incluiriam a anulação das dispensas de licitação antes de qualquer pagamento e o encaminhamento do processo para a manifestação à Coordenação de Administração (Coad/Sems/RJ), chefiada por Joabe Antônio de Oliveira. Segundo o recorrente, com base nas respostas daquela unidade, que negou a existência de conluio e ressaltou a ausência de prejuízo financeiro, foi recomendado à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde que não instaurasse um Processo Administrativo Disciplinar (PAD). A justificativa teria sido de que a anulação dos contratos, a falta de provas de má-fé e a economia de recursos tornavam a medida desnecessária. Além disso, argumentou que, embora tenha opinado contra a abertura do PAD, não havia impedimento para sua manifestação, pois a decisão final sobre o assunto caberia exclusivamente ao Corregedor-Geral do Ministério da Saúde.



27. Apesar da linha argumentativa de que teria agido para apurar os fatos, os atos processuais demonstram que se opôs à instauração de procedimentos investigativos, em ofensa ao seu dever legal. Prova disso é que os processos foram submetidos à análise jurídica da AGU somente após a celebração dos contratos, contrariando a exigência de manifestação prévia. Os pareceres daquele órgão foram claros e convergentes: determinaram não apenas a anulação imediata dos contratos, mas também a imprescindível instauração de processo para apurar a responsabilidade pelas graves irregularidades.

28. Ignorando as determinações expressas, George da Silva Divério apenas anulou os atos, mas deixou de cumprir a obrigação de apurar as responsabilidades. Assim, os esclarecimentos exigidos pela AGU eram dados por Joabe Antônio de Oliveira. No caso da Dispensa 10/2020, ele respondeu que havia decidido pelo encerramento do processo argumentando que a anulação sanava tudo, o que foi ratificado pelo superintendente, que considerou desnecessária a autuação de processo para apurações. Esse procedimento se repetiu para a outra dispensa, mesmo quando setores técnicos da Sems/RJ afirmaram nem ter tomado conhecimento dessas deliberações, apontando que as contratações foram conduzidas exclusivamente por Joabe.

29. Mesmo após a AGU emitir um parecer de uniformização de jurisprudência, reiterando que a anulação do contrato não isenta a autoridade do dever de apurar as irregularidades, George da Silva Divério insistiu no mesmo subterfúgio. Ele chegou a solicitar à Corregedoria que não instaurasse o PAD, usando os mesmos argumentos já rechaçados de que a anulação tornava as ilegalidades inexistentes e que seria um dispêndio desnecessário de recursos.

30. A apuração da responsabilidade implicava, notoriamente, na investigação da participação dos próprios responsáveis, que produziram os documentos que lastrearam as contratações indevidas. A nulidade de um contrato realmente não apaga os atos ilícitos praticados para sua celebração. Desse modo, as razões recursais devem, de fato, ser rejeitadas.

31. O recorrente Joabe Antônio de Oliveira alega que a responsabilização de agentes públicos deve ser pautada pela razoabilidade e proporcionalidade, exigindo a comprovação de dolo ou má-fé por meio de provas contundentes. E que a adoção de medidas corretivas, como a anulação imediata dos contratos viciados logo após tomar conhecimento das irregularidades é um fator relevante que descaracteriza a má-fé. Essa anulação, realizada antes de qualquer execução contratual e sem prejuízo ao erário, comprovaria a boa-fé e o compromisso com a legalidade e a economicidade.

32. Afirma que não teria havido dolo, má-fé ou falta de planejamento, mas sim diligência e proatividade no atendimento ao interesse público, especialmente na garantia da saúde e segurança da população. Entende que, na condição de servidor público, havia o dever de agir para evitar danos a pessoas e ao patrimônio, e a negligência que seria passível de punição. Defende que a análise da culpabilidade deve sopesar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas, como a estrutura organizacional deficiente da Sems/RJ, a desídia de subordinados que dificultava o planejamento e o ambiente de incertezas agravado pela pandemia de Covid-19.

33. Sustenta que a agressividade do vírus SARS-Cov2 e as fragilidades estruturais do estado do Rio de Janeiro exigiram a célere tomada de decisão dos gestores, impactando a condução dos procedimentos. Conclui que, diante da ausência de dano ao erário e de má-fé, e considerando as circunstâncias do caso, poderiam ser aplicados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, com a consequente redução das multas aplicadas e o afastamento da sanção de inabilitação.

34. Embora a responsabilidade perante o TCU tenha natureza subjetiva, a sanção de inabilitação para exercício de cargo público é aplicada em casos de irregularidades graves praticadas com dolo. Os recorrentes foram apenados por um amplo conjunto de ilícitos nas três dispensas de



licitação. Todos os indícios apontam para uma tentativa de dispensar licitação fora das hipóteses legais. A anulação dos contratos somente após a impugnação pela AGU não descaracteriza a má-fé, especialmente diante da atitude reiterada dos recorrentes de descumprir o dever de apurar as ilegalidades e de tentar interferir na instauração de processos disciplinares. Como bem mostra a AudRecursos, as justificativas apresentadas não prosperam: o dever de agir não autoriza a prática de atos ilegais, e a contratação de R\$ 28,8 milhões foi desproporcional à única urgência real e comprovada, orçada em apenas R\$ 59 mil.

35. A suposta insubordinação dos setores técnicos, na verdade, demonstra que os servidores se recusaram a referendar ordens manifestamente ilegais, e o afastamento desses setores é mais um indício do empenho em burlar os controles. A pandemia de Covid-19 também não justifica as obras, que não se destinavam ao seu enfrentamento. As alegações de hipossuficiência financeira e perseguição política são igualmente rechaçadas, pois a dosimetria da multa não se baseia na capacidade de pagamento e o devido processo legal foi assegurado.

36. Por fim, o processo apenso, TC-014.819/2021-0, representação do Ministério Público junto ao TCU baseada em reportagem jornalística, revela indícios ainda mais graves, como: a contratação de empresa cujos sócios já foram condenados por fraude em outros contratos com o governo; a contratação de outra empresa, registrada como microempresa em área de milícia, cujo único contrato anterior com a União foi com uma entidade dirigida pelo próprio George da Silva Divério; e a falta de publicidade dos atos, caracterizando contratos secretos.

37. Ante o exposto, os pedidos de reexame interpostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira devem ser conhecidos e negado seu provimento, devendo ser mantidos os termos do Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

Assim, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em de 29 de outubro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2525/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 006.743/2021-8

1.1. Apenso: 014.819/2021-0

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

3. Recorrentes: George da Silva Divério (CPF 734.108.967-91) e Joabe Antônio de Oliveira (CPF 072.138.647-42)

4. Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: AudRecursos

8. Representação legal: Luiz Otavio Franco Duarte, representando George da Silva Divério

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se examinam pedidos



de reexame interpostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação, aplicando multas aos ora recorrentes, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos e dando ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 26 e 48 da Lei 8.443/1992 e o art. 217 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), por Braulio Costa Ribeiro, Américo Martins dos Santos e Pedro Henrique Varoni de Carvalho para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. notificar os recorrentes, o Ministério da Saúde, a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, tendo em vista que o TC-014.819/2021-0 (representação) foi apensado aos presentes autos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-017.389/2024-0

Natureza: Pedido de Reexame (em Denúncia)

Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF)

Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. DENÚNCIA. AQUISIÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DA COMPRA DE IMÓVEL RURAL EM BURITIS/MG. DISPONIBILIDADE DE OUTROS IMÓVEIS NA MESMA



LOCALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO. OITIVA. CONFIRMAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examina-se, nesta ocasião, pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contra o Acórdão 1.746/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. Os autos cuidam de denúncia relativa ao Processo SEI 54000.056379/2024-17, conduzido pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF), cujo objeto é a aquisição de imóvel rural para a reforma agrária em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9.171.712,11.

3. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudRecursos (peça 126), cujas análise e proposta de negar provimento ao recurso foram ratificadas pelos dirigentes da unidade (peças 127 e 128):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedido de reexame (peça 110) interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária contra o Acórdão 1.746/2025-TCU-Plenário (peça 110, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

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

9.2. *confirmar e tornar definitiva a medida cautelar que suspendeu o processo de aquisição da Fazenda Gado Bravo relacionada ao processo SEI 54000.056379/2024-17;*

9.3. *determinar à Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, que, no prazo de quinze dias, comprove ao Tribunal a anulação do processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo relacionada ao SEI 54000.056379/2024-17;*

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

9.5. *dar ciência da deliberação ao denunciante e ao Procurador da República, Sr. Wesley Miranda Alves; e*

9.6. *arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.*

HISTÓRICO

2. *Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, referente a possíveis irregularidades, ocorridas na Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno (SR-DF), relacionadas ao processo SEI 54000.056379/2024-17, cujo objeto é a aquisição de terras para a Reforma Agrária, em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9.171.712,11.*

2.1. *Mediante o Acórdão 2.438/2024-TCU-Plenário, o Tribunal referendou cautelar para a suspensão dos procedimentos de aquisição do terreno da Fazenda Gado Bravo, após a realização de*



oitiva prévia e diligência à SR-DF, tendo sido identificados os requisitos atinentes a cautelar e os seguintes indícios de irregularidades:

- i) disponibilidade de elevado quantitativo de lotes vagos em projetos já existentes na localidade;
- ii) deficiências na metodologia de formação do preço, que não considerou problemas de conservação ambiental da propriedade (degradação da vegetação) e riscos para o desenvolvimento de culturas anuais (solos sujeitos a erosão e baixa fertilidade);
- iii) utilização de amostra de preços com grau de dispersão maior que 20%, sem realização de nova pesquisa de preços, conforme o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra;
- iv) registro inadequado na matrícula do imóvel acerca da servidão administrativa de rede de transmissão de energia e de passivos ambientais;
- v) aprovação do valor de aquisição, pelo Grupo Técnico previsto na IN Incra 83/2015, em 7/6/2024, antes da conclusão do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), em afronta ao art. 9º, §2º, da mesma norma;
- vi) ausência de parecer técnico revisor da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno e do parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada (art. 31, IN Incra 83/2015);
- vii) indícios de conluio entre proprietário, supostos invasores e MST, com aparente cooperação do Incra.

2.2. Em resposta à oitiva obrigatória, a SR-DF asseverou que (peças 91 a 94):

- i) o processo de aquisição seguiu o rito previsto no Decreto 433/1992;
- ii) o art. 49 da IN Incra 83/2015 estabelece a competência do Comitê de Decisão Regional (CDR) para aprovar a obtenção do imóvel;
- iii) os procedimentos de compra foram suspensos em razão da decisão do TCU, após a realização de audiência pública e antes da decisão do Comitê;
- iv) os indícios de conluio devem ser afastados haja vista que a ocupação da terra se deu com autorização do proprietário sem interferência do Incra.

2.3. O Relator adotou, como razões de decidir, a instrução da unidade técnica no sentido de que os argumentos e informações apresentados pelo Incra não eram suficientes para afastar as irregularidades identificadas. Também fez inúmeras observações em seu voto, concluindo ter sido confirmado que o processo de aquisição da fazenda apresentava diversas irregularidades procedimentais, além de impropriedades na avaliação do preço.

2.4. Assim, concluiu o Relator que admitir a compra nesse contexto implicava anuir com a realização de despesa carente de adequada fundamentação e motivação e desperdício de recursos públicos. Em face das irregularidades apuradas, a Corte de Contas julgou ser pertinente determinar ao Incra que anulasse o processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo.

2.5. Inconformado, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária interpôs o presente pedido de reexame, cujas argumentações serão abordadas mais adiante.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 117 e do despacho de peça 119.

EXAME DE MÉRITO



4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) demonstração da necessidade de aquisição de novas terras ante a demanda reprimida de criação de projetos da reforma agrária que não pode ser atendida mediante a utilização de 92 lotes vagos em assentamentos na região de Buritis/MG;

b) houve acusação pela Corte de Contas de estar o Incra em conluio com o proprietário do terreno e o MST para forjar uma situação de urgência;

c) se é o caso de reconhecimento pelo Tribunal da nulidade parcial do processo administrativo SEI 54000.056379/2024-17 tão somente no que se refere à falha procedimental da ausência dos pareceres técnicos e jurídicos antes da deliberação do Comitê de Decisão Regional, indicando as condições para a regularização do procedimento, aproveitando-se os atos já praticados e válidos;

d) foi suscitada pela Corte de Contas, implicitamente, a falta de transparência ou participação pública no processo de aquisição;

e) se a determinação de anulação integral do processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo representa uma medida desproporcional e irrazoável, estando em dissonância com os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

f) se os argumentos apresentados pelo recorrente acerca das alegadas irregularidades na metodologia de formação do preço e na qualidade da propriedade possibilitam afastar o apontamento de que a aquisição de terras para a reforma agrária, em Buritis/MG, não seguiu os ritos previstos nas normas atinentes à matéria.

5. Da demonstração da necessidade de aquisição de novas terras

5.1. O Incra aduz que há demanda reprimida de criação de projetos da reforma agrária que não pode ser atendida mediante a utilização de 92 lotes vagos em assentamentos na região de Buritis/MG. Argumenta, em síntese, que:

5.2. A decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União fundamentou-se em premissas que, se analisadas sob uma ótica mais abrangente e em conformidade com os princípios que regem o Direito Administrativo, não se sustentam a ponto de justificar a drástica medida de anulação de todo um processo administrativo de relevância social e institucional (peça 110, p. 2).

5.3. No voto condutor do acórdão recorrido, afirmou-se que a aquisição da Fazenda Gado Bravo seria desnecessária, apontando a existência de ‘elevado quantitativo de lotes vagos em projetos já existentes na localidade’, citando especificamente 92 parcelas disponíveis em 23 Projetos de Assentamento (PAs) existentes no município de Buritis/MG em 18/9/2024 (peça 110, p. 2).

5.4. Reitera a premente necessidade de aquisição de novas áreas para o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) na região, haja vista que a Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno (SR/INCRA/DFE) atua em uma área onde há uma demanda reprimida de criação de projetos da reforma agrária, estimando-se que existam aproximadamente 3.000 famílias de trabalhadores rurais acampadas na região, das quais 191 famílias estão cadastradas em acampamentos no próprio município de Buritis. Esta realidade incontestável de grande demanda pela reforma agrária implica em frequentes conflitos agrários, exigindo medidas urgentes e proativas por parte da Autarquia Agrária (peça 110, p. 2).

5.5. Ademais, a mera existência de lotes ‘vagos’ ou ‘ocupados irregularmente’ não significa que estejam imediatamente disponíveis para assentamento. Muitos desses lotes exigem complexos processos de regularização e/ou retomada, que demandam tempo, recursos e, por vezes, intervenção

judicial, processos que não se solucionam de forma célere e que não atendem à urgência da demanda (peça 110, p. 2).

5.6. *A demanda por terras para assentamento é uma realidade social, e a aquisição da Fazenda Gado Bravo insere-se num contexto de necessidade premente de terras para reforma agrária na região da SR/INCRA/DFE. A aquisição de novas áreas é, portanto, complementar e essencial para atender à demanda reprimida e mitigar os conflitos sociais existentes, não se tratando de uma ação discricionária ou alternativa, mas sim de uma medida imperativa para o cumprimento da missão institucional da autarquia (peça 110, p. 2-3).*

Análise:

5.7. *Mediante despacho de peça 67, o Ministro Walton Alencar Rodrigues determinou, cautelarmente, a suspensão da aquisição da Fazenda Gado Bravo, haja vista que (peça 67):*

Após análise da unidade especializada (peças 64/66), restou evidenciada a disponibilidade de elevado quantitativo de lotes vagos em projetos já existentes na localidade, bem como a situação de ocupação precária ou irregular de beneficiários já assentados, em desconformidade com os julgamentos contidos nos Acórdãos 1.976/2017-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário.

Em cognição sumária e não-exauriente, verifico que existem fortes indícios de que os imóveis disponíveis na localidade são suficientes para assentar as 34 famílias que seriam atendidas pela compra do imóvel, sem a necessidade de aquisição de novos imóveis, consoante se extrai da instrução verbis:

40. Em consulta ao portal dados abertos do Incra, em 18/9/2024, indica-se a existência de capacidade para 1004 famílias nos 23 PAs do município de Buritis com 912 famílias assentadas (...). Considerando-se que este é o número confiável mais atualizado, haveria 92 parcelas para assentamento de famílias do público-alvo da reforma agrária (item 40, peça 64, p. 9),

É evidente que o processo de aquisição de novas terras pressupõe a indisponibilidade de lotes para os candidatos a serem beneficiados nos projetos já existentes, razão pela qual a utilização de laudos de supervisão ocupacional desatualizados, que não expressam a realidade atual da região, não pode servir de fundamento para a aquisição de novas terras pela União.

5.8. *No que tange às 92 parcelas disponíveis em 23 Projetos de Assentamento (PAs) existentes no município de Buritis/MG em 18/9/2024, o recorrente limitou-se a alegar que a mera existência de lotes ‘vagos’ ou ‘ocupados irregularmente’ não significa que estejam imediatamente disponíveis para assentamento, uma vez que muitos desses lotes exigem complexos processos de regularização e/ou retomada, que demandam tempo, recursos e, por vezes, intervenção judicial, processos que não se solucionam de forma célere e que não atendem à urgência da demanda.*

5.9. *Como se pode ver, as alegações do Incra não se fizeram acompanhar de laudo de supervisão ocupacional acerca da realidade atual da região. Nesse contexto, não merece acolhida a afirmação, desacompanhada de documentação comprobatória, de que a demanda por terras para assentamento é uma realidade social, inserindo-se a aquisição da Fazenda Gado Bravo num contexto de necessidade premente de terras para reforma agrária na região da SR/INCRA/DFE.*

5.10. *Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelo recorrente.*

6. Dos indícios de conluio

6.1. *O Incra refuta a existência de conluio entre o proprietário, supostos invasores e o Instituto para simular tensão social. Argumenta, em síntese, que:*

6.2. *A presença de acampamentos de trabalhadores rurais na região é uma realidade de legítima demanda por terra e necessidade do Estado brasileiro de implantar a reforma agrária, sendo*

que 191 famílias estão cadastradas em acampamentos no próprio município de Buritis (peça 110, p. 5-6).

6.3. A instalação do acampamento na Fazenda Gado Bravo ocorreu com a anuência do proprietário e sem a chancela do Incra, configurando uma ocupação autorizada e não uma invasão (peça 110, p. 6).

6.4. A visita da Superintendente e outros membros do Incra aos acampamentos da região, incluindo o da Fazenda Gado Bravo, teve como objetivo colher dados e informações para subsidiar a sua atuação, e não para endossar ou simular qualquer irregularidade. A simples ocupação autorizada não é fator que evidencie a certeza de que o imóvel será desapropriado ou que sua aquisição por compra e venda será implementada (peça 110, p. 6).

6.5. A tensão social na região é um fato inegável, decorrente da demanda histórica por reforma agrária, e não uma simulação orquestrada. A alegação de ‘fabricação de tensão social’ e conluio entre o proprietário, o MST e o Incra para forjar uma situação de urgência é uma acusação grave e carece de comprovação robusta nos autos (peça 110, p. 6).

Análise:

6.6. O Tribunal determinou a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno para manifestar-se sobre os fatos apontados na denúncia, especialmente:

c.3) os indícios de conluio para a aquisição da Fazenda Gado Bravo, consistente na combinação para a invasão do imóvel, sem qualquer resistência do proprietário e com a visita do Incra pouco após o estabelecimento do acampamento no local.

6.7. Mediante o Acórdão 2.438/2024-TCU-Plenário, a Corte de Contas, ao referendar cautelar deferida para suspensão dos procedimentos de aquisição do terreno, apontou ‘indícios de conluio entre proprietário, supostos invasores e MST, com aparente cooperação do Incra’.

6.8. Em resposta à oitiva obrigatória, a SR-DF (peças 91 a 94) refutou os indícios de conluio, afirmando que a ocupação da terra se deu com autorização do proprietário sem interferência do Incra e que a visita realizada pela Superintendente Regional, entre 15 e 16/8/2024, teve por objetivo apenas coletar dados e informações para subsidiar a atuação geral do órgão, sem qualquer vinculação com a instalação de acampamento dos trabalhadores rurais.

6.9. No voto condutor do acórdão recorrido, destacou o Relator que, quanto aos indícios de conluio noticiados pelo denunciante, era possível afirmar que o proprietário do imóvel e membros do MST estavam atuando para aprovação da compra pelo Incra, conforme atas de reuniões ocorridas em 17/6/2024 e 26/6/2024, com a superintendente da SR-DF. Demandas apresentadas à Ouvidoria do TCU foram acompanhadas de gravações de conversas e de mensagens escritas que comprovam a ocupação da Fazenda pelo MST, mediante montagem de acampamento, com anuência do proprietário, com o objetivo de preparar o ambiente para visita da superintendente da SR-DF em meados de agosto de 2024 (peça 101, p. 3).

6.10. Como se pode ver, o TCU não acusou o Incra de estar em conluio com o proprietário do terreno e o MST para forjar uma situação de urgência.

6.11. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelo recorrente.

7. Das alegadas irregularidades procedimentais

7.1. Aduz o Incra que a ausência pontual de pareceres técnicos e jurídicos por ocasião da submissão da proposta de aquisição ao Comitê de Decisão Regional configura falha procedimental, por ser a formalização desses documentos exigência normativa (art. 31 da IN/INCRA 83/2015), mas que não deveria ter resultado na anulação integral do processo. Argumenta, em síntese, que:



7.2. O acórdão recorrido aponta vícios formais na condução do processo, tais como 'processo iniciado por oferta do proprietário', suposta inobservância da sequência LVA/ECGR (Laudo de Vistoria e Avaliação/Estudo de Capacidade de Geração de Renda), ausência de pareceres revisores/jurídicos e incompetência do CDR para aprovar a aquisição (peça 110, p. 6).

7.3. A instauração de processo de aquisição de imóveis rurais por oferta do proprietário é um procedimento legalmente previsto e amplamente utilizado pelo Incra. Preveem o art. 4º do Decreto 433/1992 e o art. 15 do Decreto 11.995/2024 a possibilidade de instauração de procedimento administrativo de compra e venda a partir de oferta espontânea advinda do proprietário interessado em alienar imóvel (peça 110, p. 6).

7.4. Conquanto o Decreto 433/1992, em seu art. 2º, estabeleça que a aquisição de imóvel rural por compra e venda ocorrerá 'preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais, visando atender à função social da propriedade', certo é que a utilização do termo 'preferencialmente', e não 'obrigatoriamente', confere ao Incra a flexibilidade necessária para atuar em regiões com alta demanda, mesmo que não haja uma 'tensão social' formalmente declarada ou que existam lotes vagos ou irregularmente ocupados em outros assentamentos (peça 110, p. 6-7).

7.5. No que concerne à sequência LVA e ECGR, esclarece o Incra que a elaboração do ECGR após a aprovação inicial do LVA pelo Grupo Técnico ocorreu no intuito de refinar a análise e otimizar o uso da área, assegurando maior precisão e economicidade ao projeto, não configurando por si só irregularidade procedimental, tanto que a IN/INCRA 83/2015, em seu art. 9º, § 2º, expressamente dispõe que 'a elaboração do ECGR individualizado somente será exigida nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na respectiva PPR - Planilha de Preços Referenciais de Terras'. É dizer, a confecção do ECGR, para além de não ser obrigatória, somente se apresenta como necessária após a indicação no LVA de que o custo por família excede o valor médio estabelecido na respectiva PPR (peça 110, p. 7).

7.6. No caso, o LVA (concluído em 28/5/2024) estabeleceu a viabilidade inicial e o valor do imóvel. O ECGR (concluído em 27/7/2024) aprofundou a análise da capacidade de assentamento e da renda potencial. Por sua vez, o Grupo Técnico aprovou o LVA em 7/6/2024, sendo que a estimativa inicial de 21 famílias foi ajustada para 34 famílias após o ECGR, resultando em um custo por família de R\$ 269.756,24, que é inferior à média regional da PPR (R\$ 424.718,39), demonstrando-se o refinamento da análise e otimização no uso da área (peça 110, p. 7).

7.7. Em razão do ajuste na quantidade de famílias após o ECGR, defende o Incra que o Comitê de Decisão Regional (CDR) é o órgão competente para aprovar a aquisição, conforme o art. 49, inciso I, da IN/INCRA 83/2015, que estabelece a alçada do CDR para propostas onde o custo por família não excede o valor médio da PPR. Como o custo por família da Fazenda Gado Bravo foi ajustado para R\$ 269.756,24, valor inferior à média regional da PPR (R\$ 424.718,39), a competência recai, de fato, sobre o CDR, e não sobre o Conselho Diretor, cuja alçada é para casos que excedem esse valor (art. 50, inciso I, da IN/INCRA 83/2015) (peça 110, p. 7).

7.8. Em relação à alegação de ausência de pareceres técnicos e jurídicos por ocasião da submissão da proposta de aquisição ao Comitê de Decisão Regional, assevera o Incra ser forçoso reconhecer a falha procedimental, uma vez que a formalização desses documentos é uma exigência normativa, na forma do art. 31 da IN/INCRA 83/2015. Contudo, a ausência pontual de tais pareceres, embora configure uma impropriedade formal, não deveria ter resultado na anulação integral do processo (peça 110, p. 7).

7.9. Considerando os princípios do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas, pondera o recorrente que a decisão do TCU deveria ter sido no sentido de indicar condições para a regularização do procedimento, aproveitando-se os atos já praticados, em vez de decretar a nulidade



de todo o processo. A anulação, sem apontar meios de saneamento ou minimização dos impactos, contradiz as diretrizes da LINDB, que exigem que a decisão que decreta a invalidação de ato indique suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para a regularização de modo proporcional e equânime, sem impor ônus ou perdas anormais ou excessivas (peça 110, p. 7).

Análise:

7.10. A presente denúncia trata da ocorrência de possíveis irregularidades na aquisição de terras para a Reforma Agrária, em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9 milhões.

7.11. Segundo o denunciante, a avaliação da Fazenda Gado Bravo, constante do laudo de avaliação elaborado pela SR-DF, é desarrazoada, por ter resultado em 130% de valorização apenas entre 2021 e 2024, tendo em vista que o atual proprietário teria adquirido o imóvel, no exercício de 2021, por R\$ 4 milhões. Adicionalmente, teriam sido cometidas diversas irregularidades no processo de obtenção do imóvel, que seria inadequado e desnecessário para os fins de reforma agrária.

7.12. Ao referendar a cautelar deferida para a suspensão dos procedimentos de aquisição do terreno Acórdão 2.438/2024-TCU-Plenário, o Tribunal identificou os requisitos atinentes a cautelar e os seguintes indícios de irregularidades (peça 101, p. 1):

v) aprovação do valor de aquisição, pelo Grupo Técnico previsto na IN/INCRA 83/2015, em 7/6/2024, antes da conclusão do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), em afronta ao art. 9º, § 2º, da mesma norma;

vi) ausência de parecer técnico revisor da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno e do parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada (art. 31, IN/INCRA 83/2015);

7.13. Realizada a oitiva obrigatória, a SR-DF (peças 91 a 94) informou que o processo de aquisição seguiu o rito previsto no Decreto 433/1992, bem como que o art. 49 da IN/INCRA 83/2015 estabelece a competência do Comitê de Decisão Regional para aprovar a obtenção do imóvel.

7.14. Na instrução de peça 97, a unidade de auditoria especializada destacou que o processo de compra da Fazenda Gado Bravo infringiu o art. 5º do Decreto 433/1992, c/c o art. 18, inciso IV, art. 31, art. 50, inciso I, c/c o art. 49, parágrafo único, e art. 34 da IN/INCRA 83/2015 (parágrafos 91 a 101 da instrução de peça 64), tendo sido verificada desconformidade do processo nos seguintes pontos:

a) o LVA foi aprovado pelo grupo técnico antes da elaboração do ECGR, em discordância com o art. 18, inciso IV, quando deveria ter sido submetido o LVA juntamente com o ECGR ao grupo técnico;

b) não se verificou no processo SEI 54000.056379/2024-17 o parecer técnico revisor da SR-DF nem o parecer jurídico da PFE, em desconformidade ao art. 31 da IN/INCRA 83/2015, quando deveriam ter sido elaborados e juntados ao processo esses dois documentos;

c) o CDR da SR-DF aprovou a proposta de aquisição de acordo com o art. 49, inciso I, da IN/INCRA 83/2015, infringindo a alçada de competência do Conselho Diretor definida no 50, inciso I, da IN/INCRA 83/2015, c/c art. 49, parágrafo único, e art. 34, quando deveria ter encaminhado o processo de obtenção ao Conselho Diretor do Incra para sua aprovação.

7.15. Segundo a unidade de auditoria especializada, a argumentação apresentada pela SR-DF apenas reproduziu artigos da lei e da instrução normativa sem adentrar nas irregularidades apontadas e dar qualquer explicação relacionada às desconformidades indicadas na análise da unidade técnica à peça 64, assim não logrou êxito em justificar os atos da superintendência em infração à norma.

- 7.16. *Ponderou o Relator ser importante que o processo de aquisição observe adequadamente o rito previsto no Decreto 433/1992 e na IN/INCRA 83/2015, haja vista que a obtenção de imóveis rurais para o Programa Nacional e Reforma Agrária é um processo de grande relevância social e econômica, pois visa a redistribuir terras para promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável no campo. Entre os desafios enfrentados no procedimento, destacam-se a precisão na avaliação da capacidade produtiva e do valor dos imóveis, pois a escolha inadequada de terras pode resultar em assentamentos inviáveis economicamente ou ambientalmente prejudiciais.*
- 7.17. *No voto condutor do acórdão recorrido, destacou o Relator não ser verdadeira a assertiva de que foram seguidos os ritos previstos nas normas atinentes à matéria, ocasião em que teceu as seguintes considerações.*
- 7.18. *O Laudo de Vistoria e Avaliação apontou capacidade de assentar 21 famílias, ao custo unitário de R\$ 436.748,19, superior ao valor previsto na Planilha de Preços Referenciais de Terras (PPR) – R\$ 424.718,39. Esse resultado demandava a elaboração do Estudo de Capacidade de Geração de Renda, a ser submetido, em conjunto com o LVA, à aprovação de grupo técnico, bem como à aprovação da aquisição pelo Conselho Diretor do Incra, conforme os arts. 18, 34, 49 e 50 da IN/INCRA 83/2015.*
- 7.19. *Esse laudo, no entanto, foi aprovado pelo grupo técnico em 7/6/2024, sem que o ECGR tivesse sido elaborado e a obtenção das terras foi aprovada pelo Comitê de Decisão Regional – e não pelo CD – em 5/7/2024, apenas com base no Laudo de Vistoria e Avaliação.*
- 7.20. *O ECGR foi produzido após aprovação da aquisição por órgão incompetente e concluído apenas em 27/7/2024. Esse documento aumentou o número de famílias a serem assentadas de 21 para 34, o que diminuiu o custo por família para R\$ 269.756,24. Foi elaborado de forma intempestiva e, ao que tudo indica, com o intuito de dar aparência de regularidade à não submissão do processo de aquisição ao Incra Sede.*
- 7.21. *Nesse sentido, ressalto que a unidade técnica identificou que não foram esclarecidas as alterações promovidas pelo ECGR, em relação ao LVA, como a alteração da área calculada para a servidão administrativa e o tratamento do passivo ambiental relatado pelo denunciante.*
- 7.22. *Ademais, a aquisição foi aprovada sem que constassem do processo administrativo o parecer técnico revisor da SR-DF e o parecer jurídico elaborado pela Procuradoria da Autarquia, documentos obrigatórios, conforme o art. 31 da IN/INCRA 83/2015.*
- 7.23. *Além dos procedimentos irregulares, o Relator considerou grave a total omissão, no processo administrativo e nas respostas às oitivas e diligências, quanto à comprovação do número de lotes desocupados ou ocupados irregularmente na área da superintendência e do quantitativo de acampados demandantes de lotes da reforma agrária, com o objetivo de demonstrar a real necessidade de aquisição de novas áreas para o PNRA na região.*
- 7.24. *Ainda chama atenção que, segundo as análises da unidade técnica, o imóvel em análise apresenta sérias limitações quanto à capacidade produtiva, pois um terço da propriedade não é adequada para exploração agropecuária e os 40% que seriam aproveitáveis para o cultivo de algumas culturas padeceriam com custos relevantes devido a problemas complexos de conservação.*
- 7.25. *Ademais, a SR-DF não apresentou seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária, nos termos dos arts. 2º e 4º do Decreto 433/1992 e o art. 2º da IN/INCRA 83/2015.*
- 7.26. *Por todo o exposto, restou confirmado que o processo de aquisição da Fazenda Gado Bravo, que teve célere andamento no âmbito da SR-DF (de 25/3/2024 a 5/7/2024), apresenta diversas irregularidades procedimentais, além de impropriedades na avaliação do preço.*



7.27. Assim, concluiu o Relator que admitir a compra nesse contexto implica anuir com a realização de despesa carente de adequada fundamentação e motivação e desperdício de recursos públicos.

7.28. Observa-se, portanto, que a ausência de pareceres técnicos e jurídicos por ocasião da submissão da proposta de aquisição ao Comitê de Decisão Regional não configura mera falha procedimental por ser a formalização desses documentos exigência normativa (art. 31 da IN/INCRA 83/2015), como quer fazer crer o recorrente. Essas irregularidades procedimentais não constituem fatos isolados, mas se encontram inseridas em um contexto maior. Como alertou o Relator, a realização de despesa carente de adequada fundamentação e motivação poderia resultar em desperdício de recursos públicos.

7.29. Ante o exposto, deve-se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.

8. Da alegação de falta de transparência ou participação pública

8.1. Aduz o recorrente que a Corte de Contas, implicitamente, suscitou a falta de transparência ou participação pública no processo de aquisição. Argumenta, em síntese, que:

8.2. Após a conclusão do Laudo de Vistoria e Avaliação e sua aprovação pelo Grupo Técnico, o extrato simplificado do LVA foi amplamente divulgado, inclusive no portal do Incra, com convite público para que interessados pudessem apresentar ofertas de imóveis para venda em condições semelhantes (peça 110, p. 7).

8.3. A proposta de aquisição foi submetida à deliberação do Comitê de Decisão Regional, que, em reunião de 2/7/2024, aprovou-a por unanimidade, no valor de R\$ 9.171.712,11, com base no LVA e concordância do proprietário. Esta resolução foi devidamente publicada no Diário Oficial da União e para garantir a máxima participação social, o Incra convocou audiência pública para o dia 30/8/2024, na Câmara Municipal de Buritis/MG. O edital de convocação foi amplamente divulgado em jornais de grande circulação e no site do Incra, e convites foram enviados a diversas autoridades e entidades (peça 110, p. 7-8).

8.4. A Ata da Audiência Pública registra a presença de autoridades, movimentos sociais, trabalhadores rurais e equipe do Incra. Durante o evento, foram apresentados detalhadamente o processo de aquisição, o Projeto Terra da Gente, os aspectos jurídicos, o estudo agrônomo do imóvel (incluindo potencial, capacidade de assentamento para 34 famílias e o custo de R\$ 9.176.885,53), e o processo de seleção de famílias. A sessão foi aberta para perguntas e esclarecimentos, e a votação sobre a aquisição do imóvel resultou em aprovação unânime, com 100% dos votos favoráveis, confirmando que o processo de aquisição se desenvolveu de forma transparente e democrática. Este nível de engajamento e aprovação pública demonstra a legitimidade do processo e a sua consonância com os anseios da sociedade (peça 110, p. 8).

Análise:

8.5. Segundo o Incra, a Corte de Contas, implicitamente, suscitou a falta de transparência ou participação pública no processo de aquisição.

8.6. Cabe destacar que audiência pública foi mencionada na instrução da unidade técnica nos seguintes termos (peça 102, p. 22):

3- Processo administrativo para aquisição de imóveis rurais por compra e venda regulado pela IN/INCRA 83/2015 e pelo Decreto 433/1992

91. O Decreto 433/1992 dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda e a IN/INCRA 83/2015 estabeleceu as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais. O art. 40 da IN, integrante do capítulo XI referente à aquisição de imóveis rurais por compra e venda, define que é



possível essa forma de aquisição observadas as disposições da IN/INCRA 83/2015 e do Decreto 433/1992, sendo obrigatória a realização de audiência pública.

8.7. *No despacho (peça 67) que determinou, cautelarmente, a suspensão da aquisição da Fazenda Gado Bravo, o Relator também autorizou a oitiva da SR-DF para manifestar-se sobre os fatos apontados na denúncia, especialmente:*

c.1) o processo de aquisição de terras não ter obedecido ao rito estabelecido no Decreto 433/1992 e na IN/INCRA 83/2015;

8.8. *Relativamente ao rito do processo administrativo de aquisição imobiliária, constou da análise realizada pela unidade técnica especializada que houve a verificação de desconformidade do processo nos seguintes pontos:*

a) aprovação do LVA antes da elaboração do ECGR;

b) ausência nos autos do parecer técnico revisor da SR-DF e do parecer jurídico da PFE;

c) infringência da alçada de competência do Conselho Diretor decorrente da aprovação da proposta de aquisição pelo CDR da SR-DF.

8.9. *O Relator pontuou em seu voto que, em resposta à oitiva obrigatória, a SR-DF (peças 91 a 94) informou que o processo de aquisição seguiu o rito previsto no Decreto 433/1992, que o art. 49 da IN/INCRA 83/2015 estabelece a competência do Comitê de Decisão Regional para aprovar a obtenção do imóvel e os procedimentos de compra foram suspensos em razão da decisão do TCU, após a realização de audiência pública e antes da decisão do Comitê.*

8.10. *Ao adotar o posicionamento da unidade técnica como razões de decidir, o Relator não fez qualquer observação acerca de falta de transparência ou participação pública no processo de aquisição.*

8.11. *Dessa forma, deve-se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.*

9. Da irrazoabilidade e desproporcionalidade da determinação de anulação e aplicação da LINDB

9.1. *Aduz o Incra que a determinação de anulação integral do processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo representa uma medida desproporcional e irrazoável, em dissonância com os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que devem nortear a atuação do controle administrativo e judicial. Argumenta, em síntese, que:*

9.2. *O art. 20 da LINDB (Lei 13.655/2018) estabelece que ‘nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão’ (peça 110, p. 8).*

9.3. *A anulação de um processo que envolve a aquisição de uma propriedade rural para reforma agrária, que já consumiu recursos públicos (em vistoria, avaliação, mobilização de equipes) e que atende a uma demanda social premente, possui consequências práticas gravíssimas: atraso na política pública, que retarda o assentamento de famílias e o cumprimento da missão institucional do Incra; desgaste da imagem institucional, que cria percepção de ineficiência e incapacidade da Autarquia em promover a reforma agrária; potencial de agravamento de conflitos, pois a frustração de uma expectativa de assentamento pode intensificar tensões sociais na região; e desperdício de recursos, já que os investimentos já realizados no processo seriam perdidos (peça 110, p. 8).*

9.4. *Nesse contexto, a falha procedimental relacionada à ausência de pareceres técnicos e jurídicos antes da deliberação do CDR, embora reconhecida pelo Incra como uma impropriedade formal, não deveria implicar na anulação de todo o processo. Tem-se, portanto, que a pretensão do pedido de reexame não é a de anular a decisão do TCU em sua totalidade, mas de requerer que o*



Tribunal reconheça a nulidade parcial do ato, com a indicação de condições para a regularização do procedimento, ao invés de decretar a nulidade de todo o processo, aproveitando-se os atos já praticados (peça 110, p. 8).

9.5. *O art. 21 da LINDB exige que a decisão que decreta a invalidação de ato indique suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para a regularização de modo proporcional e equânime, sem impor ônus ou perdas anormais ou excessivos. A anulação pura e simples, sem apontar meios de saneamento ou minimização dos impactos, contradiz essa diretriz (peça 110, p. 8).*

9.6. *Ademais, o art. 22 da LINDB impõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados ‘os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’. A atuação do Incra ocorre em um cenário complexo, de elevada pressão social, e de recursos financeiros e de pessoal limitados. Exigir um formalismo absoluto, que não coaduna com a realidade da gestão pública, é desconsiderar essa complexidade. A anulação, como sanção máxima, deve ser reservada para vícios que comprometam a própria essência do ato, a legalidade substancial ou que causem dano irreparável ao erário (peça 110, p. 8).*

9.7. *No presente caso, os vícios apontados e que merecem prosperar são formais e passíveis de saneamento, não havendo demonstração de prejuízo efetivo ou de desvio de finalidade. A proporcionalidade e a razoabilidade impõem que o controle não inviabilize a atuação administrativa, mas sim a aperfeiçoar. Nesse particular, a IN/INCRA 147/2024, sendo uma normativa mais recente, pode oferecer o arcabouço para a regularização de eventuais pendências identificadas, permitindo que o processo avance com a segurança jurídica necessária, sem a necessidade de um recomeço do zero (peça 110, p. 8).*

Análise:

9.8. *No voto condutor do acórdão recorrido, ressaltou o Relator que a aquisição de imóveis rurais para o Programa Nacional e Reforma Agrária é um processo de grande relevância social e econômica, pois visa a redistribuir terras para promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável no campo. Entre os desafios enfrentados no procedimento, destacam-se a precisão na avaliação da capacidade produtiva e do valor dos imóveis, pois a escolha inadequada de terras pode resultar em assentamentos inviáveis economicamente ou ambientalmente prejudiciais (peça 101, p. 2).*

9.9. *No que tange à importância de que o processo de aquisição observe adequadamente o rito previsto no Decreto 433/1992 e na IN/INCRA 83/2015, asseverou o Relator não ser verdadeira a assertiva de que foram seguidos os ritos previstos nas normas atinentes à matéria, haja vista que (peça 101, p. 2):*

O Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) apontou capacidade de assentar 21 famílias, ao custo unitário de R\$ 436.748,19, superior ao valor previsto na Planilha de Preços Referenciais de Terras (PPR) – R\$ 424.718,39. Esse resultado demandava a elaboração do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), a ser submetido, em conjunto com o LVA, à aprovação de grupo técnico, bem como à aprovação da aquisição pelo Conselho Diretor do Incra (CD), conforme os artigos 18, 34, 49 e 50 da IN/INCRA 83/2015.

Esse laudo, no entanto, foi aprovado pelo grupo técnico em 7/6/2024, sem que o ECGR tivesse sido elaborado e a obtenção das terras foi aprovada pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) – e não pelo CD – em 5/7/2024, apenas com base no Laudo de Vistoria e Avaliação.

O ECGR foi produzido após aprovação da aquisição por órgão incompetente e concluído apenas em 27/7/2024. Esse documento aumentou o número de famílias a serem assentadas de 21 para 34, o que diminuiu o custo por família para R\$ 269.756,24. Foi elaborado de forma intempestiva e, ao

que tudo indica, com o intuito de dar aparência de regularidade à não submissão do processo de aquisição ao Incra Sede.

Nesse sentido, ressalto que a unidade técnica identificou que não foram esclarecidas as alterações promovidas pelo ECGR, em relação ao LVA, como a alteração da área calculada para a servidão administrativa e o tratamento do passivo ambiental relatado pelo denunciante.

Ademais, a aquisição foi aprovada sem que constassem do processo administrativo o parecer técnico revisor da SR-DF e o parecer jurídico elaborado pela Procuradoria da Autarquia, documentos obrigatórios, conforme o art. 31 da IN/INCRA 83/2015.

(...)

Ainda chama atenção que, segundo as análises da unidade técnica, o imóvel em análise apresenta sérias limitações quanto à capacidade produtiva, pois um terço da propriedade não é adequada para exploração agropecuária e os 40% que seriam aproveitáveis para o cultivo de algumas culturas padeceriam com custos relevantes devido a problemas complexos de conservação.

Ademais, a SR-DF não apresentou seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária, nos termos dos arts. 2º e 4º do Decreto 433/1992 e o art. 2º da IN/INCRA 83/2015.

9.10. *Como se pode ver, as irregularidades apontadas no voto condutor do acórdão recorrido não decorrem de formalismo absoluto, mas configuram vícios que, diversamente do alegado pelo Incra, podem comprometer a própria essência do ato, a legalidade substancial ou vir a causar dano ao erário.*

9.11. *Cabe ressaltar que não foi apresentada pelo recorrente a seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária.*

9.12. *Assim, a determinação de anulação integral do processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo não representa uma medida desproporcional e irrazoável, nem está em dissonância com os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.*

9.13. *Ante o exposto, deve-se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.*

10. Das alegadas irregularidades na metodologia de formação do preço e na qualidade da propriedade

10.1. *O Incra refuta a alegação do denunciante de supervalorização do imóvel, assim como as deficiências na metodologia de avaliação apontadas pela Corte de Contas. Argumenta, em síntese, que:*

10.2. *O denunciante alegou que o imóvel foi supervalorizado em 130% em apenas dois anos, sendo adquirido por R\$ 4 milhões em 2021 e avaliado em R\$ 9.171.712,11 em 17/6/2024, o que foi considerado pelo Tribunal, o qual também apontou deficiências na metodologia de avaliação, como a não consideração de problemas de conservação ambiental (degradação da vegetação) e riscos para o desenvolvimento de culturas anuais (solos sujeitos a erosão e baixa fertilidade), utilização de amostra de preços com grau de dispersão maior que 20% sem realização de nova pesquisa de preços, e registro inadequado na matrícula do imóvel acerca da servidão administrativa de rede de transmissão de energia e de passivos ambientais (peça 110, p. 3).*

10.3. *A avaliação do imóvel foi realizada em estrita conformidade com a legislação vigente e as melhores práticas técnicas. As normas NBR 14.653-1 e NBR 14.653-3 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) foram integralmente observadas, seguindo-se as orientações do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra e da IN/INCRA 83/2015, conforme explicitado no Ofício 53148/2024 (peça 110, p. 3).*

10.4. Os valores apurados no Laudo de Vistoria e Avaliação estão em plena consonância com os valores praticados no mercado de terras da região. Utilizou-se o método comparativo direto de dados de mercado, com pesquisa de preços de terras e informações sobre ofertas e negócios realizados na região, ratificando a precisão da avaliação. O valor final do imóvel (VTI) de R\$ 9.171.712,11 foi chancelado pelo grupo técnico, composto por três engenheiros agrônomos, garantindo a validação técnica do processo (peça 110, p. 3).

10.5. A denúncia de superfaturamento, baseada na comparação entre o valor de aquisição anterior do imóvel e o valor de avaliação do Incra, desconsidera a dinâmica do mercado imobiliário rural. O setor de terras é suscetível a variações significativas de preço em curtos períodos, influenciadas por fatores macroeconômicos, regionais, agrícolas e de infraestrutura. A valorização, por si só, não configura superfaturamento se o valor de avaliação do Incra estiver em conformidade com o mercado da época e as características específicas do imóvel. Anote-se que o ECGR, ao ajustar a capacidade de assentamento para 34 famílias, resultou em um custo por família de R\$ 269.756,24, valor que se situa dentro dos parâmetros de razoabilidade para a região e para o tipo de projeto (peça 110, p. 3).

10.6. O valor total do imóvel foi apurado em R\$ 9.171.712,11, com o valor da terra nua por hectare (VTN/ha) em R\$ 16.357,40, valor que não apenas se alinha, mas está abaixo dos parâmetros de mercado da região. Conforme já esclarecido nos autos pela SR/INCRA/DFE, a Fazenda Gado Bravo está inserida no Mercado Regional de Terras (MRT) 3 – UNAÍ/CRISTALINA, cuja Planilha de Preços Referenciais (PPR) de junho de 2022 indica um valor médio de R\$ 15.726,18/hectare para a terra nua. O valor encontrado no LVA (R\$ 16.357,40/ha) é ‘bem próximo’ a essa média e está ‘dentro do intervalo entre o valor médio e máximo de USO INDEFINIDO (MÉDIA GERAL DO MRT)’ da referida PPR (peça 110, p. 3).

10.7. O VTI/ha da Fazenda Gado Bravo (R\$ 16.903,57) é inferior ao valor de R\$ 17.500/ha para ‘PASTAGEM FORMADA, média capacidade produtiva’ na região de Unaí, conforme o relatório IHS Markit de outubro de 2022. As benfeitorias, avaliadas em R\$ 296.345,27, representam apenas 3,23% do valor total, percentual razoável (peça 110, p. 3).

10.8. No que tange à qualidade do solo e à aptidão agronômica, o LVA atribuiu à Fazenda Gado Bravo uma ‘boa nota agronômica’ de 0,3782, atestando seu ‘potencial para o desenvolvimento de projetos agropecuários’ e sua ‘vocação para produção de grãos diversos com capacidade produtiva m  dia’. As classes de solo foram devidamente consideradas na avaliação, concluindo-se ser a propriedade plenamente viável para a agricultura familiar (peça 110, p. 3).

10.9. Quanto ao tratamento estatístico da amostra de preços, a alegação de que o coeficiente de variação inicial era problemático    improcedente. O LVA detalha que o coeficiente de variação inicial de 25,06% foi submetido a um ‘saneamento amostral’ que excluiu quatro elementos, resultando em um coeficiente de variação saneado de 8,94%. Este valor está bem abaixo do limite de 20% considerado aceitável, indicando uma amostra ‘  tima’ ou ‘boa’ e, portanto, confiável, conforme o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra. A homogeneização das amostras foi realizada com rigor técnico, aplicando fatores como Nota Agron  mica e área (peça 110, p. 3-4).

10.10. Ademais, a servidão administrativa referente à linha de transmissão de energia foi devidamente identificada e sua área (18,0501 ha) foi excl  ida do parcelamento dos lotes individuais, não inviabilizando o projeto, enquanto seu valor foi descontado do valor da terra nua. Quanto ao passivo ambiental, o LVA identificou uma área de preservação permanente degradada (4,7622 ha) e seu custo de recuperação (R\$ 17.731,20 para cercamento) foi deduzido do valor total da terra nua. Em suma, todas as considerações técnicas, ambientais e de valor foram devidamente incorporadas e ajustadas no processo de avaliação (peça 110, p. 4).

10.11. De toda sorte, questões relacionadas à servidão administrativa, passivos ambientais e características dos recursos hídricos são elementos técnicos que, se não devidamente contemplados ou glosados, demandariam ajustes pontuais no laudo, e não a anulação integral do processo. O Incra possui mecanismos para sanar tais impropriedades e a jurisprudência consolidada, inclusive do Supremo Tribunal Federal, tem reiteradamente pontuado a necessidade de cautela dos órgãos de controle ao intervir em atos administrativos de natureza eminentemente técnica, devendo-se prestigiar o conhecimento especializado da Administração (peça 110, p. 4).

10.12. Ainda sobre a qualidade da propriedade, tem-se como desprovida de fundamento a alegação de que o Córrego Taquaril não é perene e é insuficiente para irrigação. O Incra comprovou que o córrego é 'perene' e possui uma vazão de aproximadamente 291,40 l/s (1.049,03 m³/h) mesmo no período de estiagem, o que é suficiente para irrigação localizada e eficiente da agricultura familiar (Manifestação Equipe Vistoria, p. 58) (peça 110, p. 4-5).

10.13. Além disso, a região possui potencial para exploração de águas subterrâneas por meio de poços tubulares, com vazões significativas, conforme estudos e visitas a propriedades vizinhas (peça 110, p. 5).

10.14. A situação de localização e acesso ao imóvel foi considerada 'BOA' no LVA, sendo que o ECGR complementa que a estrada de terra é 'transitável durante todo o ano', inclusive para carretas bitrem, com fotos que comprovam a existência de pontes de concreto e boas condições de trafegabilidade. O imóvel possui acesso facilitado por rodovias asfaltadas e estradas vicinais transitáveis, facilitando o escoamento da produção para mercados como o CEASA-DF e programas como PNAE e PAA (peça 110, p. 5).

10.15. No que tange à alegação de inviabilidade ou alto custo do projeto de assentamento, aduz o Incra que a decisão do TCU de anular o processo desconsidera a análise aprofundada realizada pela área técnica da autarquia que apontou a viabilidade do projeto de assentamento e o excelente custo-benefício para a política de reforma agrária, subestimando o impacto positivo da aquisição (peça 110, p. 7).

10.16. O Estudo da Capacidade de Geração de Renda da Fazenda Gado Bravo, elaborado por engenheiros agrônomos do Incra, demonstrou a viabilidade do imóvel para fins de reforma agrária. Inicialmente, a capacidade de assentamento foi estimada em 21 famílias, com um custo por família de R\$ 436.748,19 (peça 110, p. 7).

10.17. No entanto, após aprofundamento do ECGR, a capacidade foi ajustada para 34 famílias, e o custo por família foi significativamente reduzido para R\$ 269.756,24. Este valor está abaixo da média da Planilha de Preços Referenciais do RAMT-DF para uso indefinido (R\$ 424.718,39), evidenciando a economicidade e o excelente custo-benefício da aquisição para o programa de reforma agrária (peça 110, p. 7).

10.18. O ECGR detalhou ainda a vocação do imóvel para a produção de grãos diversos e hortifrutigranjeiros, com base nas condições favoráveis de relevo, solos, clima e recursos hídricos. O estudo incluiu prospecções de renda para diferentes cenários de produção, demonstrando uma renda líquida média de aproximadamente 10 salários mínimos mensais por lote, mesmo com variações de tamanho entre 10 e 15 hectares. O anteprojeto de organização espacial do assentamento prevê 34 lotes individuais, com área média de 15,1321 hectares, próxima ao módulo fiscal do município (15 ha), e inclui áreas para núcleo comunitário, reserva legal em condomínio e servidão administrativa, com a linha de transmissão excluída do parcelamento dos lotes (peça 110, p. 7).

Análise:

10.19. Segundo o recorrente, a denúncia de supervalorização do imóvel em 130% em apenas dois anos (adquirido por R\$ 4 milhões em 2021 e avaliado em R\$ 9 milhões em 17/6/2024), baseada na

comparação entre o valor de aquisição anterior do imóvel e o valor de avaliação do Incra, desconsidera a dinâmica do mercado imobiliário rural, sendo que o setor de terras é suscetível a variações significativas de preço em curtos períodos, influenciadas por fatores macroeconômicos, regionais, agrícolas e de infraestrutura.

10.20. A valorização, por si só, não configura superfaturamento se o valor de avaliação do Incra estiver em conformidade com o mercado da época e as características específicas do imóvel. O ECGR, ao ajustar a capacidade de assentamento de 21 para 34 famílias, resultou em um custo por família de R\$ 269.756,24, valor que se situa dentro dos parâmetros de razoabilidade para a região e para o tipo de projeto

10.20. Observa-se que os argumentos apresentados pelo Incra não indicam especificamente quais fatores motivaram essa valorização da Fazenda Gado Bravo, pairando dúvida se os demais imóveis da região também tiveram igual aumento de preço no mesmo período.

10.21. No tange ao argumento do recorrente de que a avaliação do imóvel seguiu a legislação vigente e as melhores práticas técnicas, conforme explicitado no ofício de resposta à oitiva prévia da SR-DF, cabe trazer à colação excerto da instrução de peça 64, reproduzida no relatório de peça 102, p. 11 e 22, como segue:

47. A resposta da SR-DF transcrita no item 20, constante do Ofício 53148/2024/SR(DF)G/SR(DF)/INCRA-INCRA, ressalta que o imóvel foi avaliado por engenheiro agrônomo do Incra tendo obtido boa nota agrônômica (0,3782) e apresentando vocação para produção de grãos diversos com capacidade produtiva média e curso d'água perene, o que permitiria o plantio irrigado de várias cultivares durante o ano. Destacam que o valor da avaliação foi chancelado por grupo técnico, composto pelo engenheiro responsável pelo LVA com mais outros dois engenheiros agrônomos. E que a estimativa inicial de capacidade de assentamento de 21 famílias, com custo por família de R\$ 436.748,19, foi ajustada após a elaboração de ECGR para 34 famílias, com custo por família de R\$ 269.756,24, assim o valor ficou abaixo do valor médio da PPR (RAMT-DF) de R\$ 424.718,39 (peça 24).

(...)

90. Uma análise técnica do laudo de vistoria e avaliação (LVA) e do estudo de capacidade de geração de renda (ECGR) demanda formação específica da área de engenharia agrônômica, além de visitas in loco, para a verificação da acurácia e qualidade ou eventual fragilidade do trabalho realizado pelos profissionais do Incra. A análise desta unidade técnica consistiu em verificações analisadas à distância, pelo confronto de dados disponíveis em bases de dados e no processo, que são aspectos acessórios e não propriamente técnicos do LVA e do ECGR, o que impede a formação de juízo pela adequabilidade ou não do valor do imóvel negociado ao real valor de mercado.

10.22. No despacho concessivo da cautelar (peça 67), o Relator ponderou que, na questão do cálculo do preço de compra, existem indícios de irregularidades na metodologia de formação do preço, que não considerou problemas de conservação ambiental da propriedade (degradação da vegetação), riscos para o desenvolvimento de culturas anuais (solos sujeitos a erosão e baixa fertilidade), indicando mal planejamento na aquisição, dada a real possibilidade de outros imóveis na região terem melhor qualidade técnica para atender a necessidade pública:

(...) que cerca de um terço da propriedade não é apropriada para exploração agropecuária (classes VII e VIII), cerca de 25% seria mais propícia para uso pecuário (classes IV e VI) e 40% seria aproveitável para o cultivo de outras culturas, mas com custo relevante devido a problemas complexos de conservação (classe III) (vide item 59, p. 14, peça 64)

10.23. No voto condutor do acórdão recorrido, o Relator adotou o posicionamento da unidade técnica como razões de decidir, fazendo as seguintes considerações (peça 101):

A aquisição de imóveis rurais para o Programa Nacional e Reforma Agrária é um processo de grande relevância social e econômica, pois visa a redistribuir terras para promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável no campo. Entre os desafios enfrentados no procedimento, destacam-se a precisão na avaliação da capacidade produtiva e do valor dos imóveis, pois a escolha inadequada de terras pode resultar em assentamentos inviáveis economicamente ou ambientalmente prejudiciais.

Dai a importância de que o processo de aquisição observe adequadamente o rito previsto no Decreto 433/1992 e na IN Incra 83/2015.

Adicionalmente, este Tribunal já se manifestou no sentido de que, preliminarmente à própria avaliação de imóvel em processo de obtenção, é necessário que seja considerada a real necessidade de aquisição de novas áreas para o PNRA. Os Acórdãos 438/2021 e 1.976/2021-Plenário deram ciência ao Incra sobre a necessidade de incluir nas ações de supervisão ocupacional o levantamento de informações sobre a existência e o quantitativo de lotes vagos nos projetos de assentamento, em atenção aos princípios constitucionais da legitimidade e da economicidade (art. 70 da CF/1988).

Destaco, de início, não ser verdadeira a assertiva de que foram seguidos os ritos previstos nas normas atinentes à matéria.

O Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) apontou capacidade de assentar 21 famílias, ao custo unitário de R\$ 436.748,19, superior ao valor previsto na Planilha de Preços Referenciais de Terras (PPR) - R\$ 424.718,39. Esse resultado demandava a elaboração do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), a ser submetido, em conjunto com o LVA, à aprovação de grupo técnico, bem como à aprovação da aquisição pelo Conselho Diretor do Incra (CD), conforme os artigos 18, 34, 49 e 50 da IN Incra 83/2015.

Esse laudo, no entanto, foi aprovado pelo grupo técnico em 7/6/2024, sem que o ECGR tivesse sido elaborado e a obtenção das terras foi aprovada pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) - e não pelo CD - em 5/7/2024, apenas com base no Laudo de Vistoria e Avaliação.

O ECGR foi produzido após aprovação da aquisição por órgão incompetente e concluído apenas em 27/7/2024. Esse documento aumentou o número de famílias a serem assentadas de 21 para 34, o que diminuiu o custo por família para R\$269.756,24. Foi elaborado de forma intempestiva e, ao que tudo indica, com o intuito de dar aparência de regularidade à não submissão do processo de aquisição ao Incra Sede.

Nesse sentido, ressalto que a unidade técnica identificou que não foram esclarecidas as alterações promovidas pelo ECGR, em relação ao LVA, como a alteração da área calculada para a servidão administrativa e o tratamento do passivo ambiental relatado pelo denunciante.

Ademais, a aquisição foi aprovada sem que constassem do processo administrativo o parecer técnico revisor da SR-DF e o parecer jurídico elaborado pela Procuradoria da Autarquia, documentos obrigatórios, conforme o art. 31 da IN Incra 83/2015.

Além dos procedimentos irregulares, considero grave a total omissão, no processo administrativo e nas respostas às oitivas e diligências, quanto à comprovação do número de lotes desocupados ou ocupados irregularmente na área da superintendência e do quantitativo de acampados demandantes de lotes da reforma agrária, com o objetivo de demonstrar a real necessidade de aquisição de novas áreas para o PNRA na região.

A unidade técnica apurou, no portal de dados abertos do Incra, em 18/9/2024, a existência de 92 parcelas para assentamento de famílias do público-alvo da reforma agrária na mesma região da Fazenda Gado Novo. Assim, a inexistência de lotes disponíveis em projetos já instalados da reforma agrária, fator imprescindível para demonstração da necessidade de obtenção de novas terras, não restou comprovada.

Ainda chama atenção que, segundo as análises da unidade técnica, o imóvel em análise apresenta sérias limitações quanto à capacidade produtiva, pois um terço da propriedade não é adequada

para exploração agropecuária e os 40% que seriam aproveitáveis para o cultivo de algumas culturas padeceriam com custos relevantes devido a problemas complexos de conservação.

Ademais, a SR-DF não apresentou seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária, nos termos dos arts. 2º e 4º do Decreto 433/1992 e o art. 2º da IN Incra 83/2015.

Em relação ao valor do imóvel, em que pese manifestação conclusiva sobre sua adequação depender de vistoria in loco, diante da ausência de contra-argumentos da SR-DF na oitiva, permanece a irregularidade atinente a não realização de nova pesquisa de preços, em razão da utilização de amostra com grau de dispersão maior que 20%, em afronta ao Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra e a indevida utilização de valores referentes à categoria média para capacidade produtiva da pastagem, tendo em vista que mais de 50% da área está em mau estado vegetativo.

Ademais, avaliações promovidas pela unidade técnica resultaram em valores inferiores ao constante do LVA. Utilizando os percentuais das classes de capacidade de uso do solo da Fazenda Gado Bravo e os valores da tabela PPR, o imóvel foi avaliado em torno de R\$ 7,9 milhões, sendo cerca de R\$ 14.600,00 por hectare, contra R\$ 9.171.712,11 e R\$ 16.357,40/ha no LVA. Pesquisa em portais de venda de imóveis rurais, com tratamento estatístico de homogeneização das amostras, resultou em R\$ 14.656,75/ha.

(...)

Por todo o exposto, restou confirmado que o processo de aquisição da Fazenda Gado Novo, que teve célere andamento no âmbito da SR-DF (de 25/3/2024 a 5/7/2024), apresenta diversas irregularidades procedimentais, além de impropriedades na avaliação do preço.

Admitir a compra nesse contexto implica anuir com a realização de despesa carente de adequada fundamentação e motivação e desperdício de recursos públicos. Em face das irregularidades apuradas, julgo ser pertinente determinar ao Incra que anule o processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Novo.

10.24. O recorrente, no que se refere à alegada inviabilidade ou alto custo do projeto de assentamento, argumentou que a decisão do TCU de anular o processo desconsidera a análise aprofundada realizada pela área técnica da autarquia que apontou a viabilidade do projeto de assentamento e o excelente custo-benefício para a política de reforma agrária, subestimando o impacto positivo da aquisição.

10.25. Defendeu o Incra a robustez e a conformidade da avaliação realizada em estrita conformidade com a legislação vigente e as melhores práticas técnicas, asseverando que os valores apurados no Laudo de Vistoria e Avaliação estão em plena consonância com os valores praticados no mercado de terras da região. Utilizou-se o método comparativo direto de dados de mercado, com pesquisa de preços de terras e informações sobre ofertas e negócios realizados na região, ratificando a precisão da avaliação. O valor final do imóvel (VTI) de R\$ 9.171.712,11 foi chancelado pelo grupo técnico, composto por três engenheiros agrônomos, garantindo a validação técnica do processo.

10.26 Cabe ressaltar que, nas análises realizadas nos tópicos anteriores da presente instrução, concluiu-se que os procedimentos adotados no processo SEI 54000.056379/2024-17, cujo objeto é a aquisição de terras para a reforma agrária, em Buritis/MG, não seguiram os ritos previstos nas normas atinentes à matéria, razões pelas quais opinou-se pela rejeição dos argumentos do recorrente.

10.27. Diante disso, e considerando que o recorrente não apresentou seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária, nos termos dos arts. 2º e 4º do Decreto 433/1992 e do art. 2º da IN/INCRA 83/2015, opina-se também no presente tópico pela rejeição dos argumentos do recorrente.

CONCLUSÃO



11. *Da análise de mérito, conclui-se que:*

a) *não houve demonstração da necessidade de aquisição de novas terras ante a demanda reprimida de criação de projetos da reforma agrária que não pode ser atendida mediante a utilização de 92 lotes vagos em assentamentos na região de Buritis/MG, na medida em que as alegações do Incra não se fizeram acompanhar de laudo de supervisão ocupacional acerca da realidade atual da região;*

b) *a Corte de Contas não acusou o Incra de estar em conluio com o proprietário do terreno e o MST para forjar uma situação de urgência, sendo que, em relação aos indícios de conluio noticiados pelo denunciante, somente é possível afirmar que o proprietário do imóvel e membros do MST estavam atuando para aprovação da compra pelo Incra, conforme atas de reuniões ocorridas em 17/6/2024 e 26/6/2024, com a superintendente da SR-DF;*

c) *não é o caso de reconhecimento pelo Tribunal da nulidade parcial do processo administrativo SEI 54000.056379/2024-17 tão somente no que se refere à falha procedimental da ausência dos pareceres técnicos e jurídicos antes da deliberação do Comitê de Decisão Regional, indicando as condições para a regularização do procedimento, aproveitando-se os atos já praticados e válidos, haja vista ter sido confirmado que o processo de aquisição da Fazenda Gado Bravo, que teve célere andamento no âmbito da SR-DF (de 25/3/2024 a 5/7/2024), apresenta impropriedades na avaliação do preço, bem como diversas irregularidades procedimentais que não constituem fatos isolados, encontrando-se inseridas em um contexto maior e, por isso, admitir a compra nesse contexto implica anuir com a realização de despesa carente de adequada fundamentação e motivação, que poderia resultar em desperdício de recursos públicos;*

d) *não foi suscitada pela Corte de Contas, implicitamente, a falta de transparência ou participação pública no processo de aquisição;*

e) *a determinação de anulação integral do processo administrativo de aquisição da Fazenda Gado Bravo não representa uma medida desproporcional e irrazoável, nem está em dissonância com os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tendo em vista que as irregularidades apontadas no voto condutor do acórdão recorrido não decorrem de formalismo absoluto, mas configuram vícios que podem comprometer a própria essência do ato, a legalidade substancial ou vir a causar dano ao erário;*

f) *os argumentos apresentados pelo recorrente acerca das alegadas irregularidades na metodologia de formação do preço e na qualidade da propriedade não têm o condão de afastar a constatação de que a aquisição de terras para a reforma agrária, em Buritis/MG, não seguiu os ritos previstos nas normas atinentes à matéria, nem houve a apresentação pelo Incra da seleção de imóveis planejada ou avaliação diagnóstica da região, a fim de demonstrar a indisponibilidade de áreas mais propícias para a reforma agrária, nos termos dos arts. 2º e 4º do Decreto 433/1992 e do art. 2º da IN/INCRA 83/2015.*

11.1. *Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:*

a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *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

Examina-se, nesta ocasião, pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contra o Acórdão 1.746/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. Os autos cuidam de denúncia relativa ao Processo SEI 54000.056379/2024-17, conduzido pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF), cujo objeto é a aquisição de imóvel rural para a reforma agrária em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9.171.712,11.

3. Por meio da deliberação recorrida, este Tribunal confirmou, no mérito, a cautelar de suspensão do referido processo, que culminara na compra da Fazenda Gado Bravo. Determinou também a adoção de medidas para a anulação do feito. Estas foram as irregularidades verificadas, consideradas não afastadas pelas respostas à oitiva, conforme descrito na instrução da AudRecursos (peça 126):

- “i) disponibilidade de elevado quantitativo de lotes vagos em projetos já existentes na localidade;*
- ii) deficiências na metodologia de formação do preço, que não considerou problemas de conservação ambiental da propriedade (degradação da vegetação) e riscos para o desenvolvimento de culturas anuais (solos sujeitos a erosão e baixa fertilidade);*
- iii) utilização de amostra de preços com grau de dispersão maior que 20%, sem realização de nova pesquisa de preços, conforme o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra;*
- iv) registro inadequado na matrícula do imóvel acerca da servidão administrativa de rede de transmissão de energia e de passivos ambientais;*
- v) aprovação do valor de aquisição, pelo Grupo Técnico previsto na IN Incra 83/2015, em 7/6/2024, antes da conclusão do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), em afronta ao art. 9º, §2º, da mesma norma;*
- vi) ausência de parecer técnico revisor da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno e do parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada (art. 31, IN Incra 83/2015);*
- vii) indícios de conluio entre proprietário, supostos invasores e MST, com aparente cooperação do Incra.”*

4. Quanto à admissibilidade, ratifico minha decisão monocrática de conhecer do pedido de reexame, por ter cumprido os requisitos legais pertinentes (peça 119).

5. No mérito, o Incra trata dos seguintes pontos: (a) demonstração da necessidade de aquisição de novas terras; (b) indícios de conluio; (c) irregularidades procedimentais; (d) falta de transparência ou participação pública; (e) irrazoabilidade e desproporcionalidade da determinação de anulação e aplicação da LINDB; e (f) irregularidades na metodologia de formação do preço e na qualidade da propriedade.

6. Desde já, manifesto meu acolhimento à análise e à proposta da AudRecursos, no sentido de negar provimento ao recurso. Na sequência, apresento observações adicionais sobre as questões que considero mais relevantes.

7. A respeito da necessidade da compra da Fazenda Gado Bravo para fins de reforma agrária, percebo que, na fase original do presente processo, o órgão responsável não respondeu aos questionamentos feitos na oitiva, conforme o seguinte trecho da instrução da AudSustentabilidade (peça 97): “(...) Não foi apresentada qualquer comprovação do número de lotes desocupados ou ocupados irregularmente na área da superintendência, nem o quantitativo de acampados demandantes de lotes da reforma agrária, de modo a dar resposta quanto à real necessidade de aquisição de novas áreas para o PNRA na região.”

8. Este Tribunal entendeu que havia indicativos da existência de terras suficientes na região, para assentar as 34 famílias que seriam acomodadas na fazenda adquirida, o que tornaria desnecessária a nova compra. Essa conclusão se baseou em dados recentes, de setembro de 2024, obtidos no próprio portal do Incra. Os números mostraram que, nos projetos de assentamento da cidade de Buritis, havia um saldo de 92 lotes disponíveis. O TCU condenou a utilização de relatórios antigos e desatualizados sobre a ocupação dos lotes para justificar uma nova despesa pública, pois os documentos simplesmente não representam a situação real e atual da região.

9. O Incra argumenta que a compra é necessária e legal. A principal alegação é de que existe uma enorme demanda por terras na região, com cerca de 3000 famílias acampadas (sendo 191 cadastradas em acampamentos no próprio município de Buritis), e que os 92 lotes vagos apontados pelo TCU não seriam uma solução viável, pois muitos exigiriam longos e complexos processos judiciais para serem retomados e disponibilizados. Portanto, a aquisição de novas áreas, como a Fazenda Gado Bravo, seria uma medida urgente para diminuir a tensão social e atender a essa demanda real.

10. Como bem ressalta a AudRecursos, não obstante a relevância das afirmações, elas não estão acompanhadas de documentação que as sustente, tal como o laudo de supervisão ocupacional acerca da realidade atualizada da região. Persiste, portanto, a conclusão de que a aquisição do imóvel foi decidida sem que houvesse pleno conhecimento da efetiva situação dos assentamentos e sem a caracterização legítima da premência em obter uma nova propriedade rural.

11. No que diz respeito ao superfaturamento e a problemas na avaliação da fazenda, o Incra refuta o TCU, que constatou falhas na metodologia de avaliação e também considerou suspeita a valorização de 130% de 2021 a 2024, visto que o proprietário anterior o adquiriu por R\$ 4 milhões. Para isso, tenta demonstrar que o valor final de R\$ 9.171.712,11 está em plena conformidade com os preços de mercado, citando que o preço do hectare, R\$ 16.357,40, é compatível com a Planilha de Preços Referenciais (PPR) da própria instituição. Segundo ele, a valorização do imóvel é justificada pela dinâmica natural do mercado de terras rurais. A metodologia de avaliação, por sua vez, teria seguido rigorosamente as normas da ABNT e os manuais internos. Detalha ainda que a amostra de preços, inicialmente com uma variação alta, teria passado por uma espécie de saneamento técnico que a tornou estatisticamente confiável, com uma variação final de apenas 8,94%, bem abaixo do limite aceitável. Além disso, questões como a servidão para uma linha de energia e um passivo ambiental teriam sido devidamente identificadas, e seus valores e áreas teriam sido descontados do preço final e do projeto de parcelamento, o que provaria que não foram ignorados, mas sim tratados com o devido rigor técnico.

12. O Incra defende que a anulação do processo de aquisição da Fazenda Gado Bravo foi uma medida excessiva. Admite que houve uma falha procedimental na ausência dos pareceres técnico e jurídico no momento da aprovação da compra pelo Comitê de Decisão Regional (CDR), mas argumenta que isso não deveria invalidar todos os atos. Também contesta outros vícios apontados, afirmando que iniciar o processo a partir da oferta do proprietário é um procedimento legal e que a lei



permite a aquisição de terras mesmo em áreas sem tensão social formalmente declarada, dando flexibilidade para atuar onde há demanda.

13. A principal justificativa do Incra refere-se à ordem dos estudos. Explica que o Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR) foi elaborado após o Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) justamente porque o LVA inicial apontou um custo por família acima do valor de referência. Segundo o Incra, o ECGR serviu para refinar a análise, otimizando o projeto ao aumentar o número de famílias a serem assentadas de 21 para 34. Essa mudança reduziu o custo por família para um valor abaixo da média regional, o que, na visão do Incra, demonstra economicidade e não irregularidade.

14. O recurso do Incra não foi capaz de afastar as diversas irregularidades procedimentais verificadas pela auditoria do Tribunal. Entre as principais falhas, constatou-se que o valor de aquisição foi aprovado antes da conclusão do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), o que contraria o Decreto 433/1992 e a Instrução Normativa Incra 83/2015. Além disso, o processo avançou sem os pareceres obrigatórios: o técnico revisor do Incra/DF e o jurídico da Procuradoria Federal Especializada.

15. Outro erro grave e contrário ao previsto na IN Incra 83/2015, foi a aprovação da compra por grupo técnico ter sido feita pelo Comitê de Decisão Regional (CDR), quando, pelo alto custo inicial por família, de R\$ 436.748,19, apurado no Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA), a decisão deveria ter sido submetida ao Conselho Diretor do Incra, órgão de instância superior.

16. O ECGR, que deveria ter sido feito antes, só foi produzido após a aprovação irregular da compra, com o aumento significativo no número de famílias a serem assentadas, de 21 para 34, o que reduziu bastante o custo unitário. O que, de acordo com o Incra, foi apenas um refinamento nos cálculos, alterou substancialmente os números obtidos, consubstanciando fato que, inserido em contexto de várias outras irregularidades, gera, no mínimo, desconfiar quanto aos valores que constam no novo estudo. A ausência dos pareceres exigidos na legislação aumentam ainda mais as máculas nos procedimentos adotados.

17. Outra ocorrência grave não explicada é atinente às sérias limitações produtivas do imóvel, que apresenta um terço da área inadequada para exploração e outra parte com altos custos de recuperação.

18. Enfim, o pedido de reexame não logrou justificar os procedimentos considerados irregulares, estando mantido o entendimento de que o processo de aquisição foi ilegítimo e indevidamente célere. A compra do imóvel, nessas condições, resultaria, de fato, em desperdício de recursos públicos.

19. O Incra nega ter participado de conluio com o proprietário da Fazenda Gado Bravo e supostos invasores para simular uma situação de tensão social e, assim, forçar a compra do imóvel. Sustenta que a demanda por terras na região é uma realidade legítima e histórica, e não uma simulação. Como prova disso, aponta a existência de 191 famílias já cadastradas em acampamentos apenas em Buritis, o que demonstraria a necessidade de atuação do Estado na reforma agrária local.

20. Em relação à situação específica da Fazenda Gado Bravo, afirma que a instalação do acampamento no local não foi uma invasão, mas uma ocupação autorizada pelo próprio proprietário, e que ocorreu sem sua aprovação ou participação. Ademais, a visita de membros do Incra/DF ao acampamento seria atividade de rotina para coletar dados e informações que pudessem orientar futuras ações, e não um ato para apoiar ou simular qualquer irregularidade. Reforça que a simples presença de um acampamento, mesmo que autorizado, não garante que o imóvel será comprado ou desapropriado.



21. Por fim, classifica a alegação de que houve uma fabricação de tensão social como uma acusação grave que não possui qualquer comprovação ou prova robusta dentro do processo. A tensão social seria um fato real na região, fruto da demanda histórica por reforma agrária, e não uma situação orquestrada para beneficiar o proprietário do imóvel.

22. No que concerne à suspeita de um conluio para forçar a aquisição da Fazenda Gado Bravo, esta Corte apurou indícios de uma combinação entre o proprietário, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Incra, na qual uma invasão teria sido simulada com a permissão do dono, seguida por uma visita do instituto para criar uma situação de urgência. Na decisão do TCU que referendou a cautelar, houve menção à “aparente cooperação do Incra”.

23. Percebo que, na primeira fase deste feito, ficou consignada a existência de provas concretas, como gravações e atas de reuniões, que comprovam a atuação conjunta do proprietário e de membros do MST para que a compra fosse aprovada. Essas evidências mostraram que o acampamento foi montado com a anuência do dono para preparar o ambiente para a visita da superintendente. Portanto, é possível notar que, em decorrência da análise realizada com base nos elementos colhidos ao longo do processo, o TCU acabou por não acusar formalmente o Incra de participar do conluio, mas confirmou a articulação entre o proprietário e o MST. Diante da inexistência de sucumbência do Incra quanto ao esse ponto, está prejudicada a análise desses argumentos.

24. O Incra se defende do que acredita ser uma acusação implícita de que o processo de aquisição da fazenda careceu de transparência e participação pública. Argumenta que, pelo contrário, tomou diversas medidas para garantir que o processo fosse aberto e democrático. A entidade teria: divulgado o extrato do LVA logo após sua aprovação técnica; publicado a resolução de aprovação da proposta pelo CDR; realizado audiência pública na Câmara Municipal de Buritis/MG. Para o instituto, o alto nível de engajamento e a aprovação unânime do negócio durante o evento demonstram a legitimidade do processo e sua total sintonia com os desejos da comunidade local.

25. No entanto, como bem pondera a AudRecursos, a preocupação deste Tribunal nunca foi a falta de transparência, mas sim as falhas graves no rito do processo administrativo. As apurações e a suspensão cautelar da compra foram motivadas por irregularidades específicas e objetivas. Entendo serem desnecessárias observações adicionais quanto a esse ponto.

26. O recorrente considera a determinação de anular integralmente o processo de aquisição da Fazenda Gado Bravo uma medida desproporcional e irrazoável. Baseia-se nos princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que exige que as decisões de órgãos de controle considerem as consequências práticas de seus atos, em vez de se basearem apenas em valores jurídicos abstratos.

27. Segundo o Incra, a anulação completa do processo traria consequências práticas muito graves. Haveria um atraso na política pública de reforma agrária, prejudicando o assentamento de famílias. Sua imagem seria desgastada, passando uma percepção de ineficiência. A frustração da expectativa de assentamento poderia agravar conflitos sociais na região e seriam desperdiçados todos os recursos públicos já investidos em vistorias, avaliações e mobilização de equipes.

28. Sustenta que a falha procedimental de ausência de pareceres antes da deliberação é reconhecida como uma impropriedade formal, mas que poderia ser corrigida. Por isso, o pedido é para que não se declare a nulidade parcial, indicando as condições para a regularização do procedimento e aproveitando os atos já praticados. Segundo a entidade, a anulação total, como sanção máxima, deveria ser reservada apenas para vícios que comprometam a essência do ato ou que causem dano comprovado



ao erário, o que não seria o caso aqui. Defende que seria mais razoável seria aperfeiçoar o processo, e não inviabilizá-lo.

29. Conforme já havia destacado o relator original, é de extrema importância seguir rigorosamente as regras no processo de aquisição de terras para a Reforma Agrária, pois a escolha de imóveis inadequados pode resultar em assentamentos inviáveis e prejuízos econômicos ou ambientais. Como restou demonstrado e já comentei acima, no caso em exame, está claro que o rito processual não foi seguido corretamente.

30. Cabe reiterar que, além dos problemas procedimentais, constatou-se que o imóvel possui sérias limitações de produtividade, com um terço da área sendo inadequada para a agropecuária e outra parte exigindo altos custos de recuperação. A superintendência regional também não apresentou um planejamento ou um diagnóstico que demonstrasse a indisponibilidade de terras mais adequadas na região, falhando em justificar a escolha daquele imóvel específico.

31. Por essas razões, as irregularidades não foram consideradas meros formalismos, mas adequadamente qualificadas como vícios graves que comprometem a essência do ato e poderiam causar dano ao erário. A anulação completa do processo é, portanto, medida proporcional e razoável, e não uma decisão excessiva. Em decorrência do conjunto de falhas substanciais e procedimentais, os argumentos apresentados pelo recorrente devem ser rejeitados.

32. Diante do exposto, em acolhimento à proposta da AudRecursos, entendo que este Tribunal deve negar provimento ao pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mantendo os exatos termos do Acórdão 1.746/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Assim sendo, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2526/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-017.389/2024-0
- 1.1. Apenso: TC-026.492/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Denúncia)
3. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
4. Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudRecursos
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, em que se aprecia pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contra o Acórdão



1.746/2025-TCU-Plenário, relativo ao Processo SEI 54000.056379/2024-17, conduzido pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno (Incra/DF), cujo objeto é a aquisição de imóvel rural para a reforma agrária em Buritis/MG, com valor inicial de R\$ 9.171.712,11,

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

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

9.2. notificar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 025.573/2021-7 [Apenso: TC 023.203/2024-2]

Natureza(s): I Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pastos Bons - MA

Responsável: Iriane Goncalo de Sousa Gaspar (351.372.073-49).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Daniel Lima Cardoso (13334/OAB-MA), Antonio Carlos Sobral Rollemberg (25031/OAB-DF) e outros, representando Iriane Goncalo de Sousa Gaspar.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. CONVÊNIO. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL. PASTOS BONOS/MA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO IMPROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. RECURSO DE REVISÃO PARCIALMENTE PROVIDO, COM



AFASTAMENTO DO DEBITO. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS, PELA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVAS DAS CONTAS. ALTERAÇÃO NO FUNDAMENTO DA MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Iriane Gonçalves de Sousa Gaspar em face do Acórdão 2328/2025-Plenário, de minha relatoria.

2. Na origem o processo tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor da Sra. Iriane Gonçalves de Sousa Gaspar, então prefeita de Pastos Bons/MA (gestões 2013-2016 e 2017-2020), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos para execução do Programa de Educação Infantil – apoio suplementar à manutenção e ao desenvolvimento para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, exercício 2014.

3. Em apreciação de mérito da TCE, ante a omissão no dever de prestar contas e a ausência de outros elementos de fatos que pudessem ser aproveitados ao esclarecimento dos fatos, o Tribunal, por meio do Acórdão 3190/2023-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), decidiu, no essencial, considerar a responsável revel e julgar irregulares suas contas, condenando-a em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Mediante o Acórdão 3305/2024-1ª Câmara, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 4674/2024-1ª Câmara, ambos de relatoria do Min. Jorge Oliveira, o Tribunal decidiu negar provimento ao recurso de reconsideração interposto pela responsável contra o acórdão condenatório.

5. Por meio do Acórdão 2328/2025-Plenário (de minha relatoria), ora embargado, o Tribunal deu provimento parcial ao recurso de revisão interposto pela responsável contra o acórdão condenatório. Na ocasião, o TCU decidiu afastar o débito imputado, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente, com a alteração do fundamento da multa aplicada, para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, com a consequente adequação do seu valor, nos termos dos normativos vigentes, passando a figurar no valor de R\$ 10.000,00.

6. Nesta etapa, são apreciados embargos de declaração (peça 150) em que a Sra. Iriane Gonçalves de Sousa Gaspar, em síntese, apresenta os seguintes argumentos principais:

(...) Há patente omissão no acórdão quando reconhece ter havido prestação de contas com atesto acerca da regularidade da aplicação das verbas, mas não apresenta fundamentos para afastar a aplicação do artigo 209, §2º do RITCU ao caso (...)

(...) Assim objetivando a prestação jurisdicional hígida, é essencial a apresentação de fundamentos que demonstrem a adequação da medida imposta quanto ao julgamento de contas como não prestadas com fundamento no artigo 209, I do RITCU em desfavor do julgamento das contas regulares com ressalva, com fundamento no artigo 209, §2º do RITCU.

(...) Houve aqui imposição de multa no valor de R\$ 10.000,00 em razão da omissão no dever de prestar as contas, todavia conforme já defendido, a embargante foi citada via edital, ou seja, na prática não teve ciência inequívoca quanto à instauração do processo e assim não teve conhecimento inequívoco quanto a possibilidade de apresentação de contas para afastar a omissão.

(...) Assim, porque na prática a embargante não teve conhecimento inequívoco quanto à instauração da tomada de contas especial e isso impediu sua atuação para afastar a omissão, é essencial que o



acórdão apresente fundamentos próprios para demonstrar a conduta dolosa ou atuação em erro grosseiro por parte da embargante, observando assim a determinação do artigo 28 da LINDB.

(...) Dispõe a portaria 14/2025 do TCU que a multa relativa ao artigo 58 será, no ano de 2025, equivalente ao valor de R\$ 86.646,75; já o artigo 268, inc. I do RITCU determina que a multa variará entre 5% e 10%. Ao aplicar a multa de R\$ 10.000,00 - equivalente a 11,54% do valor previsto na portaria 14/2025 - o acórdão deixou de apresentar fundamentos pelos quais consideraria que aquele valor estaria melhor adequado do que, por exemplo, o valor de R\$ 4.332,34 - correspondente ao mínimo de 5%.

7. Ante os argumentos expostos, solicita a embargante o provimento dos embargos “*para sanar as omissões apontadas com julgamento final da tomada de contas pela aprovação com ressalvas*”, ou, alternativamente, a redução da multa aplicada para o menor patamar.

É o Relatório.

VOTO

O presente processo trata, na origem, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor da Sra. Iriane Gonçalo de Sousa Gaspar, então prefeita de Pastos Bons/MA (gestões 2013-2016 e 2017-2020), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos para execução do Programa de Educação Infantil – apoio suplementar à manutenção e ao desenvolvimento para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, exercício 2014. O prazo para prestação de contas encerrou-se em 21/10/2018.

2. Em apreciação de mérito da TCE, ante a omissão no dever de prestar contas e a ausência de outros elementos que pudessem ser aproveitados ao esclarecimento dos fatos, o Tribunal, por meio do Acórdão 3190/2023-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), decidiu julgar irregulares as contas da responsável, condenando-a em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A decisão condenatória foi mantida pelos Acórdãos 3305/2024 (negativa de provimento de recurso de reconsideração) e 4674/2024 (rejeição de embargos de declaração), ambos da 1ª Câmara, sob relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

3. Irresignada, a responsável interpôs recurso de revisão contra o acórdão condenatório, registrando, entre seus argumentos recursais, a entrega da prestação de contas ao órgão concedente (comprovante de protocolo no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE em 28/11/2024; peça 121). Instado pelo TCU a se manifestar sobre os documentos apresentados pela ex-prefeita, o FNDE informou a aprovação das contas relativas aos recursos do programa no valor total das despesas realizadas.

4. Mediante o Acórdão 2328/2025-Plenário (de minha relatoria), o Tribunal deu provimento parcial ao recurso de revisão interposto contra o acórdão condenatório. Na decisão, o TCU afastou o débito imputado, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da ex-prefeita recorrente, com a alteração do fundamento da multa aplicada, para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e a consequente adequação do seu valor, nos termos dos normativos vigentes, passando a figurar no valor de R\$ 10.000,00.

5. Na presente etapa, apreciam-se embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2328/2025-Plenário pela Sra. Iriane Gonçalo de Sousa Gaspar, cujos principais argumentos, descritos em mais detalhes no Relatório precedente, buscam, em síntese, apontar a existência de omissão da decisão embargada na apresentação de fundamentos para: a) afastar a aplicação do art. 209, § 2º, do



RITCU (julgamento das contas pela regularidade com ressalvas); b) demonstrar a conduta dolosa ou atuação em erro grosseiro, visto que, por ter sido citada via edital, *“não teve conhecimento inequívoco quanto à instauração da tomada de contas especial e isso impediu sua atuação para afastar a omissão”*; e c) demonstrar a adequação da sanção pecuniária ao art. 268, inciso I, do RITCU.

6. Preenchidos os requisitos do art. 287 do RITCU, cabe admitir os presentes embargos. Quanto ao mérito, cumpre registrar que o exame de embargos de declaração restringe-se à verificação da existência de omissão, obscuridade ou contradição na deliberação questionada, não sendo, portanto, instrumento adequado para discussão de novos argumentos de mérito, tampouco a reiteração de alegações já apresentadas anteriormente.

7. Desde já declaro, pois, a inexistência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão condenatório, a ensejar a rejeição dos embargos opostos, conforme considerações a seguir.

8. Alega a embargante a omissão do acórdão embargado, por não ter esclarecido o motivo de suas contas não terem sido julgadas regulares com ressalva, visto que a documentação apresentada ao FNDE em novembro/2024 (somente quando teria *“conseguido o acesso a todos os documentos faltantes”*), foi suficiente para reconhecer a correta aplicação dos recursos.

9. Argumenta que, por ter sido citada via edital, não teve ciência inequívoca quanto à instauração do processo e quanto à possibilidade de apresentação de contas para afastar sua omissão.

10. Alega, também, que não houve justificativa sobre a adequação do valor da multa aplicada (R\$ 10.000,00, equivalente a 11,54% do valor previsto na Portaria-TCU 14/2025), uma vez que *“o artigo 268, inc. I, do RITCU determina que a multa variará entre 5% e 10%”*.

11. Não assiste razão à embargante.

12. Conforme registrado no Voto condutor da decisão embargada:

12. Não obstante, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, verifico que, mesmo que contenha elementos que comprovem a regularidade da aplicação dos recursos, a apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, não elide a omissão inicial, devendo ser mantida a irregularidade das contas, com aplicação de multa, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (p. ex.: Acórdão 1217/2019-Plenário, Min. Rev. Walton Alencar Rodrigues).

13. No mesmo sentido, há diversos outros julgados do Tribunal, conforme se observa, por exemplo, dos enunciados da jurisprudência selecionada desta Corte abaixo reproduzidos:

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão. [Acórdão 1291/2025-Plenário, de minha relatoria; Acórdão 4817/2017-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes]

A apresentação da prestação de contas após a citação do responsável pelo TCU, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. [Acórdão 6201/2024-1ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler]

14. No caso, não socorre a embargante o argumento de que somente teria tido acesso aos documentos necessários à prestação de contas em 2024. Conforme explicitado no Voto condutor, não há razoabilidade em tal argumento:

13. No caso, tanto o período de execução do objeto do programa (exercício de 2014) como o encerramento do prazo de apresentação de prestação de contas (em 21/10/2018) ocorreram durante a gestão da ex-prefeita Iriane Gonçalves de Sousa Gaspar (gestões 2013-2016 e 2017-2020), não tendo sido demonstrado, de forma objetiva e inconteste, quais foram os obstáculos e dificuldades reais da recorrente, a teor do art. 22 da LINDB.



15. A citação por edital tampouco impacta a conclusão pela omissão no dever de prestar contas. Conforme registrado no Voto condutor do acórdão condenatório, “*o dever de prestar contas decorre diretamente do texto constitucional (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal), prescinde da necessidade de notificação, cabendo a todo aquele que administre dinheiros, bens e valores públicos a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados*”.

16. Por fim, quanto ao valor da multa, cumpre esclarecer que, ao contrário do que foi alegado pela embargante, o mencionado art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU não estabelece o limite entre 5% e 10% do valor máximo estabelecido anualmente pelo Tribunal, podendo ser aplicado no valor compreendido entre 5% e 100% daquela referência:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no §1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no caput deste artigo; (...)

17. A multa de R\$ 10.000,00 corresponde a 11,54% do valor máximo da multa estabelecida pelo TCU para o exercício de 2025 (R\$ 86.646,75, Portaria-TCU 14/2025), guardando plena conformidade com a legislação correlata, em valor próximo ao mínimo admitido e condizente com a conduta irregular praticada.

18. Portanto, ante a inexistência das alegadas omissões no acórdão embargado, cabe a rejeição dos embargos de declaração.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2527/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.573/2021-7.
- 1.1. Apenso: 023.203/2024-2
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.2. Responsável: Iriane Goncalo de Sousa Gaspar (351.372.073-49).
 - 3.3. Recorrente: Iriane Goncalo de Sousa Gaspar (351.372.073-49).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pastos Bons - MA.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Daniel Lima Cardoso (13334/OAB-MA), Antonio Carlos Sobral Rollemberg (25031/OAB-DF) e outros, representando Iriane Goncalo de Sousa Gaspar.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam embargos de declaração opostos por Iriane Goncalo de Sousa Gaspar contra o Acórdão 2328/2025-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia), que deu provimento parcial a recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3190/2023-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as 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, para, no mérito, rejeitá-los; e
- 9.2. dar ciência deste acórdão à embargante e demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 023.126/2024-8

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Interessados: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Representação legal: Gabriela Carvalho Nunes de Santana (73.285/OAB-DF), Heyrovsky Torres Rodrigues (33.838/OAB-DF) e outros, representando o Sindicato das Indústrias da Informação do Distrito Federal; André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal; Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Alexandre Gomes Franca Pinheiro



(55.458/OAB-DF) e outros, representando o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Fazenda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM APOSTAS ESPORTIVAS DE QUOTA FIXA (*BETS*). DESVIO DE FINALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. SUPERVENIÊNCIA DE FATO NOVO. EDIÇÃO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. VEDAÇÃO DE CADASTRO E USO DOS SISTEMAS DE APOSTAS POR BENEFICIÁRIOS DO PBF E DO BPC. PERDA DE OBJETO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAR ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA NORMA. IDENTIFICAÇÃO DE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS INCOMPATÍVEIS COM OS CRITÉRIOS DE RENDA. INDÍCIOS DE INCLUSÃO INDEVIDA NO PBF OU USO FRAUDULENTO DE CPF. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME E AO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA ELABORARAREM PLANO DE AÇÃO. LEVANTAMENTO DE SIGILO. INDEFERIMENTO DE INGRESSO DE INTERESSADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, inicialmente, instrução de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), inserta à peça 149, com a qual seu corpo diretivo manifestou sua concordância (peça 150-151):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, a respeito da utilização, pelos beneficiários, de recursos recebidos do Programa Bolsa Família em apostas *online* (peça 1).

HISTÓRICO

2. O representante citou reportagem da CNN Brasil (peça 2), de 24/9/2024, que fez referência à Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, do Banco Central (Bacen). A Nota Técnica apontou que 5 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) realizaram apostas *online* no valor total de R\$ 3 bilhões em agosto de 2024, via pix.
3. O representante destaca ‘surpresa e indignação o conhecimento do fato de que beneficiários de programas sociais da União destinaram a apostas em jogos de azar a assombrosa soma, considerado apenas o mês de agosto último, de pelo menos R\$ 3 bilhões’, uma vez que os recursos que financiam os benefícios governamentais têm origem nos tributos pagos pela sociedade e os beneficiários são pessoas em condição de vulnerabilidade social.
4. Assim, o representante requer que o TCU decida por:
 - a) adotar medidas necessárias no sentido de declarar ilegal qualquer utilização de cartão social, como o do Bolsa Família, na realização de apostas em jogos de azar;
 - b) determinar a suspensão do pagamento a beneficiários cujo envolvimento com jogos de azar seja,



- mediante investigação policial, eventualmente comprovada, até que demonstrem sua real condição de vulnerabilidade; e
- c) determinar o acompanhamento do assunto pela CGU e o encaminhamento ao TCU de novos desvios verificados.
5. Com isso, instrução dessa Unidade Técnica, de 22/11/2024 (peça 9), destacou que já há no TCU o Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), que já teve sua fase de planejamento concluída e questionou o MDS sobre eventuais iniciativas para tratar ou acompanhar o vício em apostas *online* no público-alvo dos benefícios sob sua responsabilidade.
6. Além disso, foi informado que a regulamentação da exploração de apostas de quota fixa cabe ao Ministério da Fazenda (MF), que emitiu a Portaria SPA/MF 1.231/2024 estabelecendo regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing, e regulamentando os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores. Essa portaria, no entanto, definiu que as regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção pelo descumprimento das disposições nela previstas seriam implementadas apenas a partir de 1º/1/2025.
7. Em consequência, o STF, na ADI 7721 MC/DF, determinou ao Ministério da Fazenda (MF) que:
- a) as ações de fiscalização e monitoramento do cumprimento das disposições previstas na Portaria SPA/MF 1.231/2024 tenham aplicações imediatas quanto à vedação de medidas de publicidade e propaganda das referidas atividades que tenham crianças e adolescentes como público alvo; e
 - b) implemente medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).
8. Assim, tendo em vista a necessidade de se avaliar as medidas que estavam sendo adotadas pelo MF e pelo MDS, a instrução propôs oitiva dos órgãos. Despacho do Ministro Relator Jhonatan de Jesus (peça 12), por sua vez, considerou estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, além de ausente o perigo da demora reverso, e assim decidiu pela adoção de medida cautelar nos seguintes termos:
- b) adotar medida cautelar, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao **Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal** que, no âmbito de suas competências:
- b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
 - b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família; (**grifamos**)
9. Além da cautelar, o despacho também determinou as seguintes oitivas e diligências:
- c) promover a oitiva do **Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério do Esporte e da Caixa Econômica Federal**, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre os pressupostos que embasam a medida cautelar adotada, bem como sobre os seguintes indícios de irregularidade:
- c.1. utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, comprometendo a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos;
 - c.2. ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota

fixa, caracterizando vácuo normativo que impede a devida proteção dos interesses sociais mais sensíveis e das camadas mais vulneráveis da população.

- d) diligenciar ao **Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte, ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal**, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, para que informem ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias:
 - d.1) as medidas adotadas no sentido de vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais sob responsabilidade do governo federal para realização de apostas de quota fixa;
 - d.2) as medidas complementares planejadas voltadas ao mesmo objetivo, com indicação de prazos para sua implementação. **(grifamos)**
10. Observa-se que os conteúdos da medida cautelar (item b) e da oitiva (item c) foram endereçadas ao MF, ao MDS, ao Ministério do Esporte (MEsp) e à Caixa Econômica Federal (CEF). Já a diligência (item d) foi direcionada também ao Bacen.
11. Posteriormente, a medida cautelar foi referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025 (peça 91).
12. Após a adoção da medida cautelar, a Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e o Ministério do Esporte, apresentou Embargos de Declaração, conforme art. 287 do Regimento Interno/TCU, que foram parcialmente acolhidos pelo Acórdão 295/2025-TCU-Plenário (peça 108).
13. Em suma, a AGU argumentou que a decisão cautelar padecia de obscuridade e de omissão quanto ao alcance dos programas e benefícios atingidos pelo comando judicial. O item b do despacho do Ministro Relator (peça 12) se referiu a ‘recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família’. Assim, não teria ficado claro se outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Seguro Defeso, ou mesmo outros benefícios e auxílios estaduais, estariam abarcados pela decisão. Além disso, apresentou dificuldades operacionais e legais para o imediato cumprimento da cautelar. O Voto do Relator sumariza as alegações e pedidos da AGU (peça 109, p.1 e 2):
 - a) obscuridade sobre quais programas sociais e assistenciais (federais e/ou estaduais) estariam abarcados pela decisão;
 - b) necessidade de esclarecimentos sobre a suposta eficácia da decisão também em relação a autorizações concedidas por estados para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa;
 - c) dificuldades operacionais de cumprimento imediato da cautelar ante a inexistência de soluções técnicas rápidas e a possível desrespeito a direitos fundamentais dos beneficiários;
 - d) possível conflito entre os princípios da proibição de excesso e da proteção insuficiente, inclusive na hipótese de restrição a todo e qualquer uso do cartão de débito ou de proibição de transferências do valor recebido de benefícios para contas de ‘bets’;
 - e) ausência de competência do Ministério do Esporte para fiscalizar a utilização de recursos de programas sociais em apostas;
 - f) risco de periculum in mora inverso, porquanto a decisão cautelar poderia impor limitações em prejuízo a direitos fundamentais, não tendo o Tribunal considerado todas as peculiaridades do caso;
 - g) pedido de efeito suspensivo, para que não sejam considerados em mora até a elucidação dos pontos obscuros ou omissos.
14. Assim, o Voto do Relator acolheu o pleito transcrito no item ‘a’, esclarecendo que a cautelar visa exclusivamente o Programa Bolsa Família, não se estendendo, por ora, a outros programas. Quanto ao item ‘b’, o voto informou que a medida cautelar está expressamente dirigida a órgãos federais.



15. Quanto aos itens ‘c’ e ‘d’, que alegaram dificuldades operacionais, inviabilidade técnica de fazer cumprir a decisão, e restrições supostamente desproporcionais ao livre uso da conta bancária pelo beneficiário, o voto destacou que a cautelar visa prevenir o desvirtuamento de recursos federais destinados à redução da vulnerabilidade social. Eventuais dificuldades técnicas não configuram omissão ou obscuridade a ser suprida via embargos de declaração. Destacou, por fim, que ‘não se descarta que o Tribunal venha a avaliar, no curso do processo, a razoabilidade das soluções adotadas para implementação prática da cautelar’ (peça 109, p.3).
16. Quanto à competência do Ministério do Esporte (item ‘e’), destacou-se que a decisão não impôs ao MESP a gestão ou a fiscalização de contas bancárias de beneficiários de programas sociais. Foi determinado, apenas, que adotasse providências cabíveis e participasse do processo de regulação e acompanhamento, no âmbito de sua competência.
17. Quanto ao item ‘f’, o voto destacou que a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à adoção de medidas cautelares para a salvaguarda do erário, desde que presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, do *periculum in mora*, e ausente a possibilidade de *periculum in mora reverso*.
18. Por fim, o pedido de efeito suspensivo presente no item ‘g’ foi negado, por se tratar de apelo contra decisão de natureza cautelar, conforme aplicação subsidiária e supletiva do art. 1.012, §1º, inciso V, do CPC, nos termos da Súmula-TCU 103.
19. O Voto do Relator foi acolhido integralmente no Acórdão 295/2025-TCU-Plenário, de 12/2/2025 (peça 108) e os embargos de declaração (peça 46) foram julgados (peça 108). A presente instrução cuidará da análise das oitivas e diligências constantes dos itens ‘c’ e ‘d’ do despacho do Relator (peça 12, p.9), assim como da medida cautelar referendada (peça 91), constante do item b, após manifestações dos gestores.
20. Considerando-se a grande quantidade de respostas acostadas aos autos, é relevante fazer breve resumo sobre as peças. O Bacen já havia se manifestado sobre a diligência por meio do Ofício 34212/2024-BCB/AUDIT, de 31/12/2024 (peças 43 e 44). As respostas sobre as oitivas e diligências dos demais órgãos estão nas peças 66 a 90.
21. A manifestação do MDS está nas peças 66 a 71. Contudo, na peça 72, o Ministério encaminhou o Ofício 96/2025/MDS/SE/CGAA, em que solicita que suas manifestações sejam desconsideradas, visto que a posição da União será apresentada pela AGU. No mesmo sentido, o MESP manifestou-se nas peças 74 a 80, pedindo desconsideração na peça 90, por meio do Ofício 39/2025/MESP/SE/GAB.
22. Assim, quanto às oitivas e diligências, a AGU manifestou-se novamente na peça 81, representando os já citados MF, MDS e MESP. As peças 82 a 87 são subsídios apresentados pelos referidos órgãos à AGU. Finalmente, a Caixa Econômica Federal manifestou-se por meio do Ofício 1/2025/DEGOV, de 31/1/2025 (peças 88 e 89). Observa-se que, considerando-se as competências da Caixa Econômica Federal, suas respostas serão analisadas no contexto das diligências presentes nos itens d.1 e d.2 do Despacho da peça 12.
23. Desse modo, a presente instrução analisará apenas as peças 43 e 44 (Bacen), 81 (AGU, representando os Ministérios) e 88 e 89 (Caixa Econômica).
24. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

25. Primeiramente, será trazida uma síntese das respostas às diligências dos itens d.1 e d.2 do despacho do Ministro relator na peça 12, sem análise de mérito sobre os itens solicitados. As informações trazidas pelas diligências comporão as análises realizadas nos tópicos seguintes. Em seguida, serão analisadas as oitivas dos dois indícios de irregularidade que embasaram a medida cautelar adotada na mesma peça e referendada no Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, consubstanciados nos itens c.1 e c.2 do mesmo despacho do Ministro relator. Por fim, será realizada nova análise dos pressupostos da cautelar, no sentido de avaliar a manutenção da medida adotada no item b, com as determinações dos itens b.1 e b.2



do referido despacho.

I. Respostas às diligências

- d) diligenciar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte, ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, para que informem ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias:
- d.1) as medidas adotadas no sentido de vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais sob responsabilidade do governo federal para realização de apostas de quota fixa.
- d.2) as medidas complementares planejadas voltadas ao mesmo objetivo, com indicação de prazos para sua implementação.

Manifestação da Advocacia-Geral da União

- 26. A AGU informou que os órgãos envolvidos começaram a desenvolver soluções para o cumprimento da decisão cautelar. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) está prospectando soluções junto ao SERPRO, partindo da premissa de que eventual endereçamento desta questão pelo Ministério da Fazenda partiria de abordagem voltada aos agentes operadores de apostas, uma vez que a SPA é o órgão regulador e fiscalizador deste setor, e não possui competência para implementar políticas públicas para o programa do Bolsa Família.
- 27. Assim, foram apresentadas duas soluções técnicas possíveis, que envolvem o bloqueio do CPF das pessoas que recebam benefícios sociais. Ambas as soluções consistem em uma consulta do CPF que está realizando a aposta, que retorna apenas as respostas ‘sim’ (o usuário está na base do PBF e o benefício está ativo) ou ‘não’ (o usuário não consta da base do PBF). Uma das soluções prevê acesso direto à API Bolsa Família da Caixa Econômica, enquanto a outra solução propõe consulta em arquivos diários gerados pela Caixa com a base dos beneficiários.
- 28. Contudo, a AGU destaca que essas soluções ultrapassariam os limites delineados na medida cautelar, visto que o bloqueio por CPF implica no bloqueio de quaisquer recursos que estejam na conta do beneficiário, sejam eles provenientes dos programas sociais ou de outras rendas.
- 29. Além disso, o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas que possibilitariam tais bloqueios possui custo elevado.
- 30. Assim, caso os termos da medida cautelar sejam mantidos, a única solução viável é o bloqueio de CPFs. A AGU destacou ainda que a SPA não possui atribuições para tratar dados do Programa Bolsa Família, sendo fundamental a manifestação do MDS.
- 31. Quanto à proposta de bloqueio de cartões de débito, inclusive do Bolsa Família e do BPC, mencionada pelo MDS nos embargos de declaração, o Ministério da Fazenda considerou que tal medida seria desproporcional, visto que atingiria toda a população, ultrapassando o público definido pela medida cautelar. Além disso, o MF não considera que tal medida seria suficiente para impedir o uso de recursos do Bolsa Família em apostas *online*, visto que os usuários poderiam utilizar outras formas de pagamento.
- 32. Por fim, o Ministério da Fazenda apontou que as apostas *online* geram externalidades negativas, que devem ser combatidas por políticas públicas adequadas. A Portaria 1.231, de 31 de julho de 2024, estabeleceu regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing. Essa Portaria prevê mecanismos para que o apostador e o agente operador de apostas possam acompanhar comportamentos que indiquem riscos de dependência e de endividamento, prevenindo também a necessidade de indicar instrumentos de auxílio para minimizar e endereçar essas questões.
- 33. A AGU também destacou que a SPA atua em conjunto com o Bacen para realizar projetos voltados para saúde financeira. Também está avaliando o uso do Índice de Saúde Financeira do Brasileiro (I-SFB) e da Plataforma Meu Bolso em Dia. A SPA também discute iniciativas com o Ministério da Saúde sobre saúde mental, como o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático.



34. Assim, a AGU asseverou que os órgãos envolvidos na temática estão investindo tempo e esforços para criar soluções eficazes e sustentáveis às preocupações expostas na medida cautelar. Contudo, não foram encontradas soluções eficazes para atender à medida. A AGU alertou ainda sobre o cuidado com medidas açodadas, parciais e pouco efetivas, sob risco de prejuízos ao interesse público e aos beneficiários dos programas sociais.
35. Por fim, cabe destacar que a AGU não apresentou resposta específica sobre o item d.2, embora algumas dessas medidas possam estar contempladas na resposta acima sintetizada. Não foram apresentados prazos de implementação para as medidas aventadas.
36. Após a conclusão da instrução preliminar (peça 127), foram juntados aos presentes autos manifestação da AGU em 16/4/2025 (peça 137), que encaminha informações do Ministério da Fazenda acerca das providências até então adotadas pela Administração para fins de cumprimento da medida cautelar deferida neste TC (peças 138 a 140).
37. De acordo com o que foi informado, o Ministério concluiu que a única solução viável para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, é a que proíbe os operadores de apostas de quota fixa de abrir ou manter cadastros de usuários cujo CPF conste em cadastro de beneficiários de programas sociais, bem como de receber aportes financeiros de contas de depósitos ou de pagamento de titularidade desses beneficiários.
38. Com vistas à efetivação dessa solução, o Ministério da Fazenda, por meio da SPA, informou que está desenvolvendo módulo específico no SIGAP de consulta aos cadastros de beneficiários do PBF e do BPC. Além disso, está elaborando norma que impediria os agentes operadores de estabelecerem relacionamento com os beneficiários do BPC e do PBF.
39. O acesso às bases de dados dos referidos programas depende da colaboração dos Ministérios responsáveis pelos temas, sendo ainda necessária a articulação da Casa Civil no desenvolvimento da solução destinada à implementação das decisões.
40. Os detalhes da solução considerada viável pela SPA estão transcritos no Apêndice 1 desta instrução, no tópico Informações Adicionais.

Manifestação da Caixa Econômica Federal

41. A Caixa informou inicialmente que, conforme art. 15 da Lei 14.601/2023, atua como agente operador e pagador do programa mediante condições pactuadas com o Governo Federal, na forma estabelecida em regulamento.
42. Destacou que o MDS entendeu que não há amparo legal para proibir a utilização dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias do PBF em apostas *online*. Ainda assim, o Ministério acionou a Caixa para verificar a possibilidade técnica e operacional de restringir o uso dos recursos do PBF em apostas *online*.
43. A Caixa destacou que atua no pagamento de diversos programas sociais, como o Auxílio Emergencial, o Pé-de-Meia, dentre outros. Contudo, destacou que o pagamento do Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, não é exclusivo da Caixa, sendo pago por toda a rede bancária.
44. Desse modo, foi realizada análise de viabilidade de bloqueio das contas Caixa que recebem recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, objetivando impedir a participação em apostas de quota fixa a partir de lista de CNPJs das empresas de apostas *online*.
45. Verificou-se que esse procedimento não teria efetividade e não atenderia à determinação cautelar, visto que as apostas poderiam ocorrer a partir de conta do beneficiário em outra instituição financeira, por meio de recursos movimentados em espécie, ou ainda por meio de contas bancárias dos integrantes do grupo familiar enquanto beneficiários e não titulares da conta em que o benefício é creditado.
46. Além disso, a Caixa também alertou que esse procedimento poderia gerar restrição de direitos dos beneficiários, já que as contas podem contemplar recursos com origens diversas, como rendas formais ou informais, e não apenas recursos do PBF. As contas bancárias utilizadas para pagamento de benefícios sociais são contas de depósito que participam do sistema financeiro brasileiro, cuja movimentação de recursos é de livre realização pelo seu titular, de maneira que quaisquer recursos ali

creditados podem ser transitados entre contas da mesma ou de outra titularidade, em qualquer instituição financeira, seja para pessoas físicas ou jurídicas, em conformidade com as regulações do Bacen. Assim, seriam necessárias adequações regulatórias e operacionais, que ainda assim poderiam não atender aos objetivos propostos.

47. A Caixa ressaltou que o Programa Bolsa Família possui 55 milhões de beneficiários, mas o pagamento é feito apenas para os 20 milhões de responsáveis familiares e titulares da conta bancária. Assim, não seria possível restringir as transações dos demais 35 milhões de beneficiários do programa, que podem possuir contas individuais.
48. Além disso, o PBF prevê a modalidade de pagamento por crédito em conta, que atende a aproximadamente 98% dos créditos de benefícios realizados. Quando o pagamento em conta bancária não é possível, os recursos são disponibilizados na Plataforma Social, que atende cerca de 2% do público restante. Essa sistemática possibilita apenas o saque integral dos recursos em espécie, o que impossibilita quaisquer formas de rastreio sobre como são utilizados.
49. Quanto ao já citado fato de que as contas podem possuir recursos de outras origens, dados do Cadastro Único demonstram que, das 20,78 milhões de famílias atendidas em novembro de 2024 pelo programa Bolsa Família, cerca de 15,8 milhões (76,1%) apresentavam alguma fonte de renda além dos benefícios do programa.
50. Diante do exposto, a adoção das medidas analisadas pela Caixa, com as ferramentas atualmente disponíveis, não impediria a utilização pelos beneficiários dos referidos recursos, não alcançando o objetivo primordial da cautelar. Além disso, a assunção de tais ações somente pela Caixa poderia incentivar a transferência dos respectivos recursos para outras instituições financeiras que não foram instadas para implantar o mesmo nível de impedimentos.
51. Desse modo, a Caixa pondera que seriam necessárias medidas unificadas, coordenadas pelo Ministério da Fazenda junto às empresas de apostas, de forma que o controle não dependa do meio de pagamento ou da instituição financeira.
52. Por fim, cabe observar que a CEF não apresentou resposta específica sobre medidas complementares (item d.2), tampouco foram informados os prazos de implementação solicitados na diligência.

Manifestação do Banco Central do Brasil

53. O Bacen manifestou-se por meio do Ofício 34212/2024-BCB/AUDIT, de 31/12/2024 (peças 43 e 44), e alegou que compete ao MDS coordenar, disciplinar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família, de acordo com o art. 2º do Decreto 12.064/2024. Além disso, a competência para regular a atividade de apostas de quota fixa é do Ministério da Fazenda, de acordo com as Leis 13.756/2018 e 14.790/2023. Cabe, ainda, à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do MF autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as apostas de quota fixa, nos termos do Decreto 11.907/2024 (peça 44, p.1).
54. No âmbito do Banco Central, o processo de Supervisão de Conduta não prevê o monitoramento das transações realizadas pelos clientes e usuários do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A atuação do Bacen é sobre as entidades supervisionadas, para que empreguem esforços necessários para monitorar seus clientes e usuários e comuniquem as transações atípicas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).
55. A atuação da Supervisão de Conduta é contínua, com planos anuais de supervisão, monitoramento e gradação da intensidade e periodicidade de ações conforme situações que oferecem maior risco de serem operações destinadas à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Desta forma, não se encontra no âmbito da competência legal do Bacen a atuação sobre os clientes, incluindo os beneficiários de programas sociais e assistenciais, no sentido de vedar qualquer tipo de transação, principalmente apostas de quota fixa em aplicativos e plataformas de empresas legalmente autorizadas a funcionar no país.
56. Em relação ao item d.2, que versa sobre medidas complementares e prazos de implementação, o

Bacen reafirmou que não atua sobre transações realizadas pelos clientes e usuários do Sistema Financeiro Nacional, mas sim sobre as entidades supervisionadas. Assim, não existem ações em curso para vedar qualquer tipo de transação (peça 44, p.2), não informando, portanto, prazos de implementação.

57. Destacou, contudo, que atua em ações de cidadania financeira abrangendo a população em geral. Tais ações visam o exercício de direitos e deveres que permitem ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros.
58. O Bacen citou a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), cuja finalidade é promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no País. Além disso, o Banco também criou o programa Aprender Valor, que busca apoiar redes de ensino e escolas de ensino fundamental para que estudantes em todo o país desenvolvam competências e habilidades de educação financeira e educação para o consumo.
59. O Bacen também cita que já criou e implementou ações para o desenvolvimento da cidadania financeira, que promovem inclusão financeira, proteção ao consumidor de serviços financeiros, e participação no diálogo sobre o sistema financeiro.
60. Além disso, o Bacen não recebeu determinação para que adote medidas para vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais para realização de apostas de quota fixa. Desse modo, não há nenhuma medida sendo executada, e tampouco planejamento nesse sentido.
61. Por fim, ressalta que, no âmbito dos sistemas de liquidação operados pelo Banco Central (Sistema de Transferência de Reservas e Sistema de Pagamentos Instantâneos), há empecilhos econômicos e operacionais que impediriam a implementação de ações efetivas, visto que as informações disponíveis permitem identificar apenas a origem e o destino dos recursos. Não há como determinar se os recursos são provenientes de programas sociais e assistenciais. Da mesma forma, não há críticas nos sistemas que discriminem o propósito econômico da transferência (peça 44, p.3).

II. Análise das oitivas

62. Nesse tópico, será realizada a análise das possíveis irregularidades apontadas na representação e no despacho do Ministro Relator (peça 12), sistematizadas em torno dos dois itens da oitiva realizada. A análise será baseada, também, nas respostas dos gestores às diligências e em alguns elementos trazidos dos autos do TC 024.146/2024-2, Levantamento autuado para avaliar o comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online*.
63. A análise das oitivas será organizada pelos seguintes tópicos: item da oitiva; indícios de irregularidade apontados; manifestação dos gestores; evidências; análise; conclusão e proposta de encaminhamento.

Item da oitiva

c.1) utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, comprometendo a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos.

Indícios de irregularidade apontados

64. Primeiramente, cabe destacar que os fatos analisados na presente representação têm como suporte e evidência o estudo do Banco Central do Brasil publicado por meio da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, de 23/9/2024 – ‘Análise técnica sobre o mercado de apostas *online* no Brasil e o perfil dos apostadores’ (peça 8, p. 1-5). A referida Nota Técnica foi reproduzida e divulgada no Estudo Especial 119/2024, que por sua vez foi a base da matéria jornalística indicada pelo representante como fonte dos dados.
65. Embora a Nota Técnica se propusesse a analisar o mercado de apostas *online*, ao abordar o perfil dos apostadores, faz considerações em três parágrafos sobre o público do Programa Bolsa Família, que são reproduzidas abaixo (peça 8, p. 4-5):

12. Ainda em relação ao perfil dos apostadores, estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100. Dessas pessoas apostadoras, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por Pix para as bets.
13. Esses números se originam de um primeiro levantamento feito pelo BCB, com base em estimativas de valores apostados em agosto de 2024 a partir de transações via Pix. Para identificar as pessoas em grande vulnerabilidade financeira, utilizou-se a informação de beneficiários do PBF existente em dezembro de 2023. Cerca de 17% desses cadastrados apostaram em período. A proporção de apostadores é praticamente o mesmo quando se examina apenas quem de fato recebe o benefício governamental, os chefes de família.
14. Esses resultados estão em linha com outros levantamentos que apontam as famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade das apostas esportivas. É razoável supor que o apelo comercial do enriquecimento por meio de apostas seja mais atraente para quem está em situação de vulnerabilidade financeira. O BCB está atento ao tema e precisa ainda de mais dados e tempo para avaliar com maior robustez suas implicações para a economia, a estabilidade financeira e o bem-estar financeiro da população.
66. São principalmente as informações divulgadas por meio desses três parágrafos, em especial dos parágrafos 12 e 13 acima, que têm levantado a discussão sobre a legalidade desse tipo de gasto no público do Bolsa Família.
67. A oitiva determinada pelo Ministro Relator adota como critérios os arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, que instituiu o Programa Bolsa Família:
- Art. 3º São objetivos do Programa Bolsa Família:
- I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
 - II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
 - III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. [...]
- Art. 5º São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias:
- I - inscritas no CadÚnico; e
 - II - cuja renda familiar **per capita** mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais). [...]
- Art. 7º A transferência de renda do Programa Bolsa Família é composta de benefícios financeiros disponibilizados às famílias e calculados na forma estabelecida neste artigo e em regulamento.
68. Em seu despacho à peça 12, considerando os objetivos expressos no art. 3º, o Ministro Relator explica que ‘a destinação dos recursos para apostas, atividade que não contribui para a satisfação das necessidades básicas nem para a superação da pobreza, viola esses objetivos e compromete a eficácia da política pública’, tendo potencial para comprometer a legitimidade da tributação que financia o direito da população a essa renda.
69. Além disso, observa que os recursos do Bolsa Família são destinados exclusivamente às famílias elegíveis (art. 5º e 7º), e que os dados apresentados pelo Banco Central demonstram um comportamento incompatível com os critérios de renda definidos na Lei (art. 5º, inciso II).
70. A medida cautelar adotada, portanto, firma-se exatamente no indício de irregularidade apontado neste item da oitiva, qual seja, que os dados apresentados pelo Banco Central demonstram que o volume de transferências de recursos de beneficiários do Bolsa Família para agências de apostas *online* estaria colocando em risco a finalidade do programa, além de indicar que significativa quantidade desses beneficiários poderia não estar, de fato, atendendo aos critérios de renda estabelecidos.

Evidências: Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (peça 8); Resposta da AGU (peça 81); Despacho do Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep) e do Departamento de Operações Bancárias e de Sistemas de Pagamentos (Deban), anexo ao Ofício 32607/2024-BCB-AUDIT (peça 27 do TC 024.146/2024-2); Gambling Away Stability: Sports Betting’s Impact on Vulnerable Households (peça 126).

Manifestação da Advocacia-Geral da União

71. A AGU apontou que, apesar da necessidade de se resguardar a legitimidade e a finalidade dos programas sociais como o Bolsa Família, cujos recursos são destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos, a União já se manifestou em sede de embargos de declaração sobre os obstáculos jurídicos e operacionais que precisam ser superados para se obter a tutela de direitos pretendida pelo Tribunal de Contas da União.
72. Além disso, destacou que a Lei 13.756/2018, com as alterações introduzidas pela Lei 14.790/2023, autoriza os Estados e o Distrito Federal a explorarem, seja diretamente, seja por meio de particulares, quaisquer modalidades lotéricas previstas na legislação federal, inclusive a loteria de apostas de quota fixa. Desse modo, o cumprimento da ordem cautelar pelo Poder Executivo Federal não garantirá a finalidade pretendida, visto que os estados também exploram comercialmente a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.
73. Ainda, a AGU apresentou manifestação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS (Senarc), por meio do Ofício 440/2024/SENARC/GAB/CA, no qual informou que o pagamento dos benefícios financeiros é feito para o Responsável Familiar. Contudo, a conta bancária utilizada para o recebimento dos benefícios do PBF não é de uso exclusivo do Programa, e pode movimentar valores oriundos de diversas outras fontes, sem ter qualquer vínculo com o Bolsa Família.
74. Inclusive, estudo do Banco Mundial ('Perfil de trabalho das famílias de baixa renda do Brasil e políticas de inclusão econômica'), destacou que 83% dos homens beneficiários do PBF e 41% das mulheres possuem renda extra.
75. Quanto ao comportamento financeiro dos titulares dos benefícios, a AGU também informou, baseada nas informações da Senarc, que apenas 9,67 milhões de responsáveis familiares, de um total de 20,8 milhões, fazem regularmente transações financeiras por PIX a partir da conta de benefício. Essas famílias movimentaram cerca de R\$ 8,5 bilhões, mas só receberam R\$ 6,5 bilhões do Programa. Logo, fica evidenciado que a maior parte da população beneficiária do Bolsa Família gera renda, mesmo que em patamares inferiores àqueles que são necessários ao seu sustento e segurança alimentar. Assim, eventual bloqueio da conta invade esfera privada, onde o cidadão movimenta outras rendas (peça 81, p.5).
76. Nesse mesmo sentido, a AGU também afirmou que dados do Cadastro Único indicam que 15,8 milhões das famílias beneficiárias (76,1%) apresentam renda, mesmo antes do recebimento dos benefícios do Programa. Esses dados demonstram que a maioria das famílias é de trabalhadores com renda variável (peça 81, p.5).
77. Diante do exposto, a AGU concluiu que não é operacionalmente viável distinguir entre a renda proveniente do trabalho e o benefício financeiro recebido do Programa.
78. Além disso, a Senarc também destacou, na manifestação enviada à AGU (peça 81, p.5), que não há como estabelecer controles relativos ao uso do dinheiro pelas famílias beneficiárias. Citou tentativa anterior de fazê-lo no Programa Fome Zero, de 2003, que evidenciou a impossibilidade de um programa de nível nacional realizar o microgerenciamento dos gastos domésticos de famílias beneficiárias.
79. A Senarc destacou que a burocracia necessária para coletar, analisar e gerenciar mensalmente os dados financeiros de cerca de 20,7 milhões de famílias e de 54 milhões de pessoas beneficiárias exigiria mudanças de monta nos sistemas administrados pelo agente operador do PBF (Caixa Econômica), ampliação de custos operacionais e ficariam mais sujeitos a erros, com posterior judicialização do Programa.
80. Ainda, a AGU informa que cerca de 1% das famílias atendidas pelo Programa recebem os seus benefícios por meio de uma conta não bancária, denominada conta contábil, via plataforma social (o número informado pela Caixa é ligeiramente diferente, 2%). Para acessar os valores transferidos, o beneficiário deve realizar saque integral, mediante o uso do Cartão Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Desse modo, não haveria como impedir o uso de recursos sacados em dinheiro pelo cidadão em apostas de quota fixa, segundo os gestores.

81. De toda forma, em cumprimento à medida cautelar determinada pelo TCU, informou que a Senarc solicitou ao agente operador que examine meios técnicos para atendimento ao solicitado dentro dos limites operacionais de sua competência. O resultado dessa análise da instituição bancária consta da manifestação da Caixa relativa ao item d.1 acima.
82. A Senarc também se manifestou quanto aos aspectos jurídicos, e afirmou que inexistente amparo legal, tanto no Decreto 12.604/2024 (que regulamenta o PBF) quanto na Lei 14.601/2023 (que instituiu o PBF), para restringir a utilização dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias. A proibição também não encontra amparo na Constituição da República Federativa do Brasil, em particular em seu artigo 5º, quando afirma que todos são iguais perante a lei. Assim, eventual restrição aumentaria o risco de judicialização do Programa Bolsa Família, introduzindo insegurança jurídica para sua execução.
83. Além disso, segundo os gestores, o valor financeiro repassado pelo Programa torna-se recurso privado, a partir do momento que integra a conta bancária da família beneficiária, não sendo, portanto, recurso público. A Senarc destacou que, apesar de utilizarem os recursos para o seu próprio sustento, as famílias beneficiárias não estão livres das mazelas e armadilhas de conteúdos e práticas ultra estimuladoras do consumo, que podem gerar endividamento e mais vulnerabilidades aos mais pobres.
84. Finalmente, destacou que o compartilhamento da lista de beneficiários do programa Bolsa Família com as plataformas de apostas viola a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018).
85. O MDS destacou, contudo, que participa das seguintes ações do governo federal para enfrentamento do problema (peça 81, p. 7):
1. Campanha Nacional de Conscientização sobre apostas e jogos de azar e seus impactos na vida dos apostadores;
 2. Regulamentação para contenção do uso inadequado de propagandas pelos BETS, com destaque para riscos financeiros e de saúde e proibição de direcionamento para crianças e adolescentes;
 3. Análise pela Polícia Federal de possibilidade de uso de beneficiários como intermediários de eventuais ilícitos (lavagem de dinheiro e outros) por terceiros;
 4. Política integrada de ações intersetoriais entre Educação, Saúde e Assistência Social para o enfrentamento das situações de dependência, com previsão de protocolo integrado, apoio técnico, mobilização das redes e capacitação de gestores e equipes técnicas; e
 5. Estudos sobre impacto das apostas de quota fixa nas classes C, D e E.
86. A AGU também apresentou a manifestação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, por meio do Despacho 14/2025/MDS/SNAS/DGSUAS/CGREGS (peça 81, p.6). A SNAS destacou que não compete ao Estado repassar recursos a um indivíduo e posteriormente controlar a sua utilização. Eventual tentativa configuraria constrangimento incompatível com os preceitos da Assistência Social.
87. Além disso, tal medida criaria distinção indevida entre beneficiários de programas sociais e a população em geral, já que os beneficiários estariam impedidos de participar de uma atividade considerada lícita pelo Poder Público.
88. Assim, a SNAS ressaltou que quaisquer iniciativas devem ser direcionadas às instituições financeiras e às casas de apostas, observando o princípio da isonomia e evitando discriminações contra os beneficiários de programas e benefícios socioassistenciais.

Análise do item c.1

89. Destaca-se, inicialmente, que a manifestação da AGU quanto ao item c.1 (peça 81, p. 3 a 7) traz argumentos semelhantes aos presentes nos embargos de declaração interpostos contra a medida cautelar (peça 46).
90. Em suma, a AGU enumerou dificuldades técnicas e operacionais (itens 1-4, abaixo) e óbices jurídicos (5-9) para a efetiva restrição de utilização de recursos do PBF em apostas *online*:

1. As contas bancárias que recebem recursos do programa também recebem outras fontes de renda;
2. Bloqueios de formas de pagamento, como os cartões de débito relacionados aos programas sociais, seriam ineficazes, visto que os usuários poderiam sacar os recursos em espécie, realizar pagamentos por PIX ou por cartões pré-pagos;
3. Cerca de 1% dos usuários possuem apenas conta contábil, e só acessam o benefício por meio de saque integral, o que impediria o controle posterior da destinação dos recursos.
4. Não existiriam mecanismos efetivos para monitorar detalhadamente e para micro gerenciar os gastos de cada família beneficiária;
5. Os recursos do programa Bolsa Família, após a transferência, são privados o que, a princípio, não autorizaria bloqueios;
6. Não haveria amparo legal para bloquear a utilização de recursos próprios em atividades reconhecidas como lícitas pelo Poder Público.
7. Impedir apenas usuários dos programas sociais de participar de atividade permitida ao restante da população atentaria contra o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei.
8. Eventual disponibilização de lista de beneficiários do PBF para empresas privadas de apostas *online*, com o intuito de impedir os usuários de se cadastrarem nos sites, violaria a Lei Geral de Proteção dos Dados.
9. O abuso de apostas *online* é um problema de toda a sociedade, e os beneficiários do PBF estariam igualmente sujeitos ao *marketing* agressivo e às expectativas de melhoria de vida por caminhos mais fáceis.
91. Primeiramente, cabe analisar, ponto a ponto, os principais argumentos apresentados pelos gestores. Em um segundo momento, convém também analisar de maneira mais detalhada os dados apresentados pelo Banco Central.
92. Em relação às **dificuldades técnicas e operacionais** apontadas pelos gestores, destaca-se que apenas 1% dos beneficiários possuem exclusivamente conta contábil (**item 3**). Essa circunstância, embora represente uma limitação pontual, não configura um obstáculo significativo à eficácia de eventuais medidas corretivas para 99% dos beneficiários.
93. A medida cautelar também não determinou o micro gerenciamento dos gastos familiares dos beneficiários (um controle sobre todos os tipos de gastos da família), mas apenas o bloqueio específico de transferências para um conjunto restrito de empresas, de maneira que não procedem os argumentos apresentados em relação ao **item 4**.
94. Por outro lado, assiste razão ao gestor quando argumenta que a atual sistemática de operacionalização do Programa Bolsa Família torna pouco efetiva qualquer medida que procure impedir que os beneficiários transfiram recursos recebidos do programa para agências de apostas *online*, como abordado nos **itens 1 e 2**.
95. As contas bancárias utilizadas para transferência dos recursos também são utilizadas pelos beneficiários para movimentar rendas próprias. Nesse caso, o bloqueio do cartão para impedir a transferência de recursos para agências de aposta teria como consequência a vedação para que o beneficiário gastasse recursos próprios com essa atividade, considerando que cerca de 83% das famílias declaram ter rendimentos próprios além do benefício recebido pelo governo (Tabela 1). Eventual vedação a esse tipo de gasto com recursos particulares levaria a uma discussão jurídica da plausibilidade dessa medida, o que será abordado mais adiante nessa análise.
96. Admitindo que fosse efetuado o bloqueio do cartão e da conta corrente utilizada para pagamento ao beneficiário, mesmo que isso afetasse também suas rendas próprias, não seria difícil driblar esse controle. O beneficiário poderia facilmente transferir seus recursos para outra conta bancária de sua titularidade ou de outro familiar e realizar as apostas por esse meio, que não seria controlado pelo poder público. Cabe destacar que o próprio Estudo do Banco Central informa que cerca de um terço dos recursos foram transferidos por beneficiários que não são os responsáveis familiares, ou seja, já não

seriam bloqueados caso fosse adotada a medida em discussão.

97. No entanto, mesmo que procedam, em parte, os argumentos apresentados pelo gestor em relação às dificuldades técnicas e operacionais para correção da irregularidade, tais argumentos não afastariam a alegada irregularidade. Se a transferência de recursos de beneficiários para agências de apostas compromete os objetivos do Bolsa Família a ponto de afetar a legitimidade do Programa, seria necessário alterar sua atual sistemática de operacionalização. Considerando a complexidade e a relevância social do Programa, no entanto, qualquer alteração não poderia ser repentina nem poderia dispensar cuidadosos estudos prévios, realização de testes piloto e implantação em fases.
98. Ou seja, recepcionados os argumentos apresentados pelo gestor em relação às dificuldades técnicas, seria necessário modular o prazo para implementação dos ajustes necessários para corrigir a irregularidade, sob risco de afetar a eficácia do programa para os 83% de beneficiários (peça 8, p. 5, parágrafo 13) que não gastam suas rendas em apostas *online*.
99. Segue-se com a análise dos óbices jurídicos apresentados (itens 5 a 9).
100. Quanto ao **item 8**, de que a disponibilização de lista de beneficiários do PBF para empresas privadas de apostas *online* violaria a LGPD (peça 81, p. 6), o gestor não entrou em maiores detalhes ou demonstrou qual item da Lei seria violado com esse compartilhamento, de maneira que não é possível analisar o argumento apresentado. No entanto, os próprios gestores descrevem, na mesma resposta (peça 81, p. 12 e 13), duas possíveis soluções discutidas entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e a CEF, em que não é necessária a disponibilização de listas para as empresas de aposta, e que essa solução é proposta 'em atendimento às recomendações de privacidade de dados da LGPD'. Embora essas medidas tenham potencial para superar as limitações impostas pela privacidade prevista na LGPD, ainda há desafios relacionados aos recursos privados dos beneficiários, que serão discutidos mais adiante.
101. Quanto ao **item 9**, quando fazem referência à Nota Técnica do Bacen para afirmar que beneficiários do PBF estariam igualmente sujeitos ao *marketing* agressivo das agências de aposta (peça 81, p. 6, parágrafo 67), da mesma forma que toda a sociedade, os gestores ignoram artigo apontado no próprio estudo do Banco Central. Segundo o Bacen, tal artigo (Baker et al., 2024, peça 126) seria um dos levantamentos a apontar 'famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade de apostas esportivas' (peça 8, p. 5).
102. Embora a questão das apostas *online*, de fato, possa se tornar um problema para pessoas de todos os níveis de renda, não é difícil concluir que, para famílias em vulnerabilidade social e que dependem de programas de transferência de renda para seu sustento, uma pequena quantidade de recursos financeiros perdida em uma aposta pode representar um impacto significativo para o atendimento de suas necessidades básicas. Assim, o argumento dos gestores, quanto a este ponto, não deve ser acolhido.
103. Finalmente, os **itens 5, 6 e 7** estão interligados e sua discussão é crucial para avaliar a procedência da irregularidade apontada.
104. Já foi percorrido aqui sobre as dificuldades técnicas, na atual sistemática de operacionalização do PBF, para separar recursos do PBF de rendas particulares dos beneficiários. Frise-se que os beneficiários podem ter rendimentos próprios, frutos de trabalho formal ou informal, ou mesmo de outras fontes de renda, desde que obedecido o limite de R\$ 217,00 *per capita* familiar. Ou seja, a renda total da família dividida pelo número de membros não pode exceder esse limite.
105. Tanto assim, como se observa na Tabela 1, que cerca de 83% das famílias possuem rendimentos próprios, além do benefício recebido do Bolsa Família, e que essa renda, em média, oscila entre R\$ 560,00 e 675,60 por família, considerando o universo das famílias beneficiárias.

Tabela 1 – Rendas próprias recebidas pelas famílias beneficiárias do PBF

Mês/Ano	Quantidade de famílias beneficiárias	Valor médio do Benefício por família	Renda própria média declarada por família	Qtde. de famílias com renda própria	% famílias com renda própria

12/2023	20.840.695	R\$ 684,37	R\$ 568,83	17.309.116	83,1%
8/2024	20.198.949	R\$ 682,16	R\$ 694,58	16.986.796	84,1%
1/2025	20.323.038	R\$ 673,90	R\$ 675,60	17.056.569	83,9%

Fonte: elaboração própria, conforme bases de dados do CadÚnico e de pagamento do PBF.

Nota: a renda própria média declarada por família, considerou todas as famílias beneficiárias, inclusive aquelas sem renda própria declarada.

106. A princípio, além das dificuldades técnicas já mencionadas, assiste razão aos gestores ao afirmar que não há base legal, nem condições operacionais, para separar a renda recebida do PBF das rendas próprias, recebidas de outras fontes.
107. O art. 18 da Lei 14.601/2023 é o que mais perto parece separar esses recursos, ao prever a possibilidade de ressarcimento ao erário por parte do beneficiário. Ou seja, a possibilidade de que o recurso recebido pelo beneficiário ainda tenha característica de dinheiro público e, por isso, possa ser devolvido ao erário.
108. No entanto, a leitura atenta desse artigo mostra que tal ressarcimento só está previsto para casos em que forem prestadas informações falsas que resultem no ingresso ou permanência indevida do beneficiário no Programa. Além disso, essa prestação de informações falsas precisa ter ocorrido com dolo. Ou seja, na realidade, a lei não está marcando como recurso público um benefício devidamente recebido, de um beneficiário que atende os critérios legais, mas exigindo de volta um pagamento que nunca deveria ter ocorrido, de um recurso que não pertence ao beneficiário. Mesmo assim, isso seria permitido somente nos casos em que o beneficiário tivesse tido a intenção de falsear a informação para obter o recurso.
109. Ou seja, mesmo que o beneficiário tenha apenas a renda do benefício, uma vez satisfeitos os critérios legais para o seu recebimento, os recursos recebidos devem ser considerados como recursos próprios do beneficiário. Não há que se falar em separar recursos próprios do beneficiário de recursos provenientes do PBF.
110. Diante dessa premissa, importante registrar que nem a já mencionada decisão do STF (ADI 7721 MC/DF), nem a cautelar expedida no presente processo, objetivam ou autorizam impedir que usuários de programas sociais gastem recursos próprios com atividade permitida ao restante da população, no caso, apostas *online*. Ambas as decisões visam impedir que recursos **provenientes** do Bolsa Família sejam utilizados para tanto.
111. Também não há vedações expressas na lei de criação do Bolsa Família (14.601/2023) ou na Lei 14.790/2023 (que dispõe sobre as apostas de quota fixa) que impeçam os beneficiários de apostar nessa modalidade.
112. Do lado do Bolsa Família, as vedações estão associadas, principalmente, ao recebimento de renda *per capita* familiar acima de R\$ 218,00 ou ao não cumprimento das condicionalidades de saúde ou frequência escolar (Lei 14.601/2023, arts. 5º e 10). Mesmo nesses casos, a Lei prevê que o desligamento do programa deve ser gradual, o que se materializa nas hipóteses do benefício extraordinário de transição (art. 7º, inciso V), no caso da renda, e no estabelecimento de ‘prazo razoável’ para cumprir as condicionalidades (art. 10, inciso VI).
113. Na regulamentação das Bets (Lei 14.790/2023), constam como **expressamente impedidos** de jogar os menores de dezoito anos e as pessoas com ludopatia, além de pessoas envolvidas na propriedade ou gestão da agência de apostas, na regulação da atividade ou na atividade esportiva objeto das apostas, entre outros listados expressamente (art. 26). Beneficiários do PBF não constam desse rol.
114. Importante observar, no entanto, a previsão do inciso VII do art. 26 da Lei 14.790/2023:
 Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: [...]
 VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

115. Ou seja, a lei prevê a possibilidade de que o Ministério da Fazenda, por meio de ato infralegal que regulamente essa modalidade de loteria, estabeleça que outros grupos de pessoas estejam impedidos de realizar apostas *online*. Assim, ao contrário do que afirmam os gestores, é possível juridicamente estabelecer uma restrição extensiva a todos os beneficiários do PBF, impedindo-os de realizar apostas *online*. Tal medida, no entanto, extrapolaria a medida cautelar determinada pelo TCU e a já mencionada decisão do STF (ADI 7721 MC/DF), e seria passível de questionamento jurídico.
116. Em relação ao **item 6**, portanto, assiste razão parcialmente aos gestores. Porém, é um óbice que poderia em tese ser suplantado por meio de regulamentação com base no inciso VII, do art. 26 da Lei 14.790/2023, após análise cuidadosa de sua viabilidade jurídica. Enquanto não adotada uma regulamentação nesse sentido, quaisquer medidas não previstas em lei ou em norma que impeçam um beneficiário do PBF de utilizar a renda própria não proveniente do programa assistencial extrapolará tanto a decisão do TCU quanto a do STF.
117. Por fim, cabe registrar que a AGU destacou as iniciativas do MDS para enfrentar o problema. Em suma, trata-se de iniciativas de educação e conscientização da população sobre os riscos apresentados pelas bets, enfrentamento do *marketing* agressivo e do uso de CPFs de beneficiários em fraudes, além de ações intersetoriais entre as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Tais iniciativas são elogiosas, mas não restou demonstrado que sejam suficientes para corrigir a irregularidade apontada.
118. Os argumentos apresentados pelos gestores, tanto sobre dificuldades técnicas quanto sobre óbices jurídicos, são pertinentes e servem para ponderar sobre os termos e a extensão da medida cautelar adotada ou de futuras determinações emanadas do julgamento deste processo, bem como podem servir de parâmetro para modular no tempo o prazo para implantação de eventuais medidas necessárias.
119. No entanto, não são suficientes para afastar a irregularidade apontada no item c.1 da oitiva, qual seja, que o volume de transferências de recursos de beneficiários do Bolsa Família para agências de apostas *online* estaria a pôr em risco a finalidade do programa, além de indicar que significativa quantidade desses beneficiários poderia não atender, de fato, aos critérios de renda estabelecidos.
120. Considerando que a irregularidade apontada no item c.1 da oitiva está firmada nos dados apresentados, e pelo estudo do Bacen, faz-se necessário um exame cuidadoso dos dados, com base nas informações trazidas nos autos do Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), fiscalização ainda não concluída.

Tabela 2 - Distribuição dos valores transferidos de beneficiários do PBF para Bets

Faixa de valor	Qtde. Pessoas	% total pessoas	Freq. acumulada pessoas	Valor transferido por faixa (R\$)	% valor total	Freq. acumulada valores	% famílias do PBF
até R\$ 100,00	2.566.861	50,9%	50,9%	85.285.047,90	2,7%	2,7%	12,3%
R\$ 100,01 a R\$ 300,00	970.583	19,2%	70,1%	179.749.394,97	5,7%	8,4%	4,7%
R\$ 300,01 a R\$ 600,00	541.578	10,7%	80,8%	234.584.959,08	7,4%	15,8%	2,6%
R\$ 600,01 a R\$ 1.200,00	421.725	8,4%	89,2%	359.895.658,18	11,3%	27,1%	2,0%
R\$ 1.200,01 a R\$ 2.400,00	278.153	5,5%	94,7%	468.694.489,03	14,8%	41,9%	1,3%
R\$ 2.400,01 a R\$ 4.800,00	155.234	3,1%	97,8%	517.005.453,77	16,3%	58,2%	0,7%
R\$ 4.800,01 a R\$ 12.000,00	84.773	1,7%	99,5%	606.425.629,65	19,1%	77,3%	0,4%
R\$ 12.000,01 a R\$ 2.000.000,00	27.662	0,5%	100,0%	719.287.691,08	22,7%	100,0%	0,1%
	5.046.569			3.170.928.323,66			24,2%

Fonte: as faixas de valor, quantidades e valores foram informadas, dessa forma, pelo Banco Central, por meio do Ofício 683/2025-BCB/AUDIT, que consta dos papéis de trabalho do TC 024.146/2024-2. Outros percentuais foram calculados com base nessas informações.

Nota: para fins dessa tabela, adota-se a premissa de que cada pessoa pertence a uma família diferente do PBF, considerando que o Estudo do Bacen não levantou informações por família.

121. As informações da Tabela 2 correspondem a dados mais detalhados do estudo que embasou a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, fornecidos pelo Bacen, e mostram que o maior montante de valores transferidos se concentra em um percentual pequeno de apostadores. De um total de R\$ 3,17 bilhões transferidos, R\$ 2,67 bilhões (84,2%) foram transferidos por 967.547 apostadores (19,2%). Essa quantidade de apostadores corresponde a 4,6% das famílias, adotando-se a premissa de que cada apostador pertence a uma família diferente.
122. Se adotarmos um critério mais restrito, selecionando transferências acima de R\$ 2.400,00, observa-se uma concentração de valores transferidos maior ainda, na qual 1,3% das famílias do Bolsa Família seriam responsáveis por 58,1% dos valores transferidos. Seriam 267.669 famílias, ou 5,3% dos apostadores, transferindo valores para apostas *online*, nessas faixas.
123. No outro extremo, cerca de 50% das famílias transferiram entre R\$ 0,01 e R\$ 100,00 para agências de apostas. O limite máximo dessa faixa pode ser considerado alto para uma família em situação vulnerável e corresponde a 20% do valor base de benefício do Bolsa Família (R\$ 600,00) e 14,6% do valor médio recebido em dezembro de 2023 (R\$ 684,37).
124. Embora as informações fornecidas pelo Bacen não permitam analisar faixas abaixo de R\$ 100,00, é pertinente observar que o próprio estudo (peça 8, p. 3, citado abaixo) estima que 85% dos valores apostados retornam aos apostadores como prêmio. Assim, para essa faixa até R\$ 100,00, o real comprometimento de renda seria de até R\$ 15,00 em média, o que representa 2,2% do benefício médio pago por família. Isso, sem considerar que a grande maioria das famílias possui rendas próprias, além do benefício, como já discutido.
9. Os valores mensais variaram entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. Vale ressaltar que esses valores representam as transferências brutas, ou seja, é uma estimativa do quanto foi apostado no mês. Com base nas transferências que são feitas dessas empresas para pessoas físicas, estimamos que aproximadamente **15% do que é apostado seja retido pelas empresas, com o restante distribuído aos ganhadores a título de prêmio.** (destaque nosso)
125. Em outra abordagem, adotando como premissa que as famílias que apostam estariam gastando em primeiro lugar os recursos provenientes do PBF para realizar apostas, e que valores acima de R\$ 600,00 (benefício base do PBF), dessa forma, não poderiam ser considerados como recursos do Bolsa Família, temos a situação mostrada na Tabela 3.

Tabela 3 - Valores do Bolsa Família comprometidos com apostas on-line

Faixa de valor (R\$)	Qtde. Pessoas	% total pessoas	Valor (R\$) transferido por faixa	Valor (R\$) transferido até R\$ 600,00	Valor (R\$) transferido acima de R\$ 600,00	Comprometimento do PBF (R\$)
até 600,00	4.079.022	80,8%	499.619.401,95	499.619.401,95	-	74.942.910,29
600,01 a 2.000.000,00	967.547	19,2%	2.671.308.921,71	580.528.200,00	2.090.780.721,71	87.079.230,00
	5.046.569		3.170.928.323,66	1.080.147.601,95	2.090.780.721,71	162.022.140,29

Fonte: Bacen e cálculos realizados pela Unidade Técnica.

Nota: para fins dessa tabela, adota-se a premissa de que cada pessoa pertence a uma família diferente do PBF, considerando que o Estudo do Bacen não levantou informações por família. Outras premissas adotadas: valores acima de R\$ 600,00 não seriam provenientes do PBF; rendas próprias das famílias



não foram utilizadas para gastar até os primeiros R\$ 600,00; 85% dos recursos retornam para os apostadores (informação que consta da Nota Técnica do Bacen).

126. Observa-se, com essa abordagem, que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Isso, sem considerar a possibilidade de apostas realizadas inteiramente com as rendas próprias das famílias, o que aumentaria ainda mais o montante de recursos que não são oriundos do programa.

127. No entanto, para realmente se estimar o comprometimento de renda de uma família ou grupo de famílias com apostas *online*, é necessário saber não apenas o quanto foi gasto em apostas, mas o quanto essa família ou grupo obteve como prêmio. Como já comentado, o Banco Central mediu esse retorno em 85% do valor apostado. Assim, o real comprometimento de renda proveniente do Bolsa Família seria estimado em até R\$ 162 milhões naquele mês, o que corresponde a 1,1% dos gastos do Programa no mês de dezembro de 2023.

128. Outras questões poderiam ser levantadas com base nos valores da Tabela 2, como algumas hipóteses que explicassem como mais de 267 mil pessoas transferiram acima de R\$ 2.400,00, valores aparentemente incompatíveis com o perfil de renda do PBF, como:

- Erro de inclusão: pessoas que não deveriam estar no programa, um dos aspectos abordados na irregularidade objeto da oitiva c.1;

- Endividamento: pessoas que tomaram empréstimos para realizar apostas;

- Uso indevido do CPF de beneficiários: com ou sem sua anuência, para ocultar a identidade do real apostador, o que parece bem aderente com a situação dos 27.662 apostadores da última faixa (acima de R\$ 12 mil até R\$ 2 milhões).

129. Em suma, os dados apresentados demonstram que as informações disponíveis no estudo do Banco Central não são suficientes para avaliar o comprometimento de recursos do PBF com apostas *online* ou sequer quantas famílias realmente tiveram suas rendas comprometidas com esse tipo de gasto.

130. Pondera-se, entretanto, que o TCU realiza Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), também de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, trabalho que trará mais insumos para avaliar como o programa tem sido afetado. Assim, o aprofundamento da questão poderá ser realizado no Levantamento, não sendo necessárias oitivas adicionais nesse momento.

Conclusão e proposta de encaminhamento

131. A análise dos argumentos apresentados pelos gestores demonstra que, embora existam dificuldades técnicas, é possível adotar medidas corretivas para a maioria dos beneficiários. Por exemplo, o bloqueio de transferências para empresas de apostas poderia ser implementado nos moldes discutidos na peça 81, p. 12 e 13. No entanto, **qualquer medida deve ser cuidadosamente estudada e implementada de forma gradual** para não comprometer a eficácia do Programa Bolsa Família para cerca de 75% de famílias que não realizaram apostas em agosto de 2024.

132. Em termos jurídicos, a análise sugere que **a atual legislação não impede explicitamente os beneficiários do PBF de realizar apostas online**. No entanto, há uma possibilidade de estabelecer restrições adicionais por meio de regulamentação do Ministério da Fazenda, caso a medida apresente viabilidade jurídica. A AGU também destacou iniciativas de educação e conscientização sobre os riscos das apostas, mas não restou demonstrado que tais ações sejam suficientes para corrigir a irregularidade apontada.

133. Em termos de comprometimento de renda, a análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Isso sem considerar a possibilidade de apostas realizadas com as rendas próprias das famílias, o que aumentaria ainda mais esse montante. Para realmente estimar o comprometimento de renda de uma família ou grupo de famílias com apostas *online*, é necessário saber não apenas o quanto foi gasto em apostas, mas o quanto essa família ou grupo obteve como prêmio. O Banco Central mediu esse retorno em 85% do valor apostado.



134. Levando em consideração essa estimativa de retorno por premiação, a estimativa conservadora de recursos do PBF que foram transferidos para apostas *online* seria reduzida para R\$ 162 milhões (1.1% dos gastos do programa), sem contar a possibilidade de utilização de rendas próprias dos beneficiários, o que reduziria ainda mais esse valor.
135. Além disso, os números levantados pelo Bacen sugerem que pode haver erro de inclusão ou uso indevido do CPF em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais que R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024, embora outras hipóteses possam ser exploradas para esses casos. Os dados apresentados pelo Bacen até o momento não permitem um aprofundamento sobre esse risco.
136. Assim, embora seja possível que o vício em apostas *online* possa impactar o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família para um reduzido percentual de seus beneficiários, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado de tal forma que sejam necessários ajustes urgentes, não fundamentados em estudos e avaliações, na sua operacionalização.
137. Mesmo assim, é importante adotar medidas para proteger as famílias do Programa, que são naturalmente mais vulneráveis economicamente, do comprometimento de renda com esse tipo de gasto. Tal medida pode ser adotada implantando algoritmos específicos de identificação de ludopatia, voltados para os beneficiários do PBF, que sejam mais restritos em relação ao valor ou quantidade de apostas realizadas, usando sistemáticas semelhantes às discutidas na peça 81, p. 12 e 13, sem necessariamente proibir esse público de realizar a atividade de apostas.
138. Observa-se que a Portaria SPA/MF 1.231/2024 prevê que as diretrizes do jogo responsável devem proteger os indivíduos e a coletividade de problemas financeiros e de problemas sociais:
- Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:
- I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:
- a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e
 - b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:
 1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
 2. consequências negativas à saúde física do apostador;
 3. violações de direitos do consumidor, **especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento;** e
4. **problemas sociais. (grifamos)**
139. Sobre os casos de apostas com valores muito superiores às suas rendas declaradas pelos beneficiários, cabe destacar que, embora tais transações apresentem risco alto de representarem erros de inclusão no Programa ou uso indevido de CPF, em exame preliminar, não se vislumbra que exista autorização no art. 3º da Lei Complementar 105, de 10/1/2001, que dispõe sobre o sigilo bancário, ou na Lei 14.601, de 19/6/2023, que instituiu o Programa Bolsa Família, para quebrar administrativamente os sigilos bancários de beneficiários do PBF.
140. Desse modo não há a possibilidade de emissão de determinações que envolvam eventuais quebras de sigilo. Contudo, conforme o §3º do art. 7º da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, é possível determinar a elaboração de planos de ação em casos em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir as irregularidades, ou remover seus efeitos, não seja factível.
141. Assim, cabe determinar ao Banco Central e ao MDS para que elaborem, conjuntamente, plano de ação para que analisem o risco identificado e apresentem propostas para mitigá-lo.
142. Diante disso, é oportuno determinar:
- ao MDS e ao Ministério da Fazenda, para que atuem conjuntamente no sentido de implantar, no



prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

- ao MDS e ao Bacen, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros.

Item da oitiva

c.2) ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa, caracterizando vácuo normativo que impede a devida proteção dos interesses sociais mais sensíveis e das camadas mais vulneráveis da população.

Indícios de irregularidade apontados

143. O despacho do Ministro Relator à peça 12 aponta que, apesar da publicação da Portaria SPA/MF 1.231/2024, as regras de fiscalização e punição para o setor de apostas de quota fixa só entrariam em vigor em 1º de janeiro de 2025. Essa demora na implementação criaria uma brecha regulatória temporária, um ‘vácuo normativo’, que permitiria que práticas prejudiciais continuem sem o devido controle do Estado.

144. A ausência imediata de fiscalização efetiva traz as seguintes consequências negativas:

- enfraquece a proteção dos consumidores e a integridade do mercado de apostas;
- pode incentivar operadores menos sérios a explorar as brechas legais;
- deixa os usuários dos serviços em uma situação de proteção insuficiente, com efeitos negativos imediatos.

145. Essa ausência regulatória é mais preocupante para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, que ficam expostos aos impactos negativos das apostas não regulamentadas, e para os beneficiários de programas sociais, cujos orçamentos familiares podem ser afetados, agravando sua vulnerabilidade.

146. Em outras palavras, o Ministro Relator apontou que a falta de fiscalização e sanções imediatas no setor de apostas *online*, mesmo após a publicação de uma portaria regulamentadora, representa um risco significativo para a sociedade, especialmente para os mais vulneráveis, até que as regras de controle estejam em vigência.

Evidências: Reposta da AGU (peça 81), Portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda, disponíveis em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>.

Manifestação da Advocacia-Geral da União

147. Quanto a este item, a AGU solicitou informações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Assim, destacou que as apostas de quota fixa foram previstas na Lei 13.756/2018. Na sua primeira versão, a lei de fato era sucinta, se limitando a aspectos como instituir a referida modalidade lotérica, estabelecendo o seu conceito e fixando regras mínimas a respeito da sua exploração, dentre outros.

148. Contudo, a Lei 14.790/2023 acrescentou 48 dispositivos dedicados a apostas de quota fixa, que dispõem sobre vários aspectos da modalidade, como a fiscalização, o regime sancionador e as sanções (arts. 33 a 41). Além disso, definiu diversos pontos a serem regulamentados pelo Ministério da Fazenda. Assim, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), já editou 14 portarias e outros três atos infralegais sobre o tema (peça 81, p.8).

149. Além das regulamentações, a SPA também está firmando diversos Acordos de Cooperação Técnica

com órgãos e entidades públicos e privados, relacionados com as apostas de quota fixa. Um exemplo é um acordo com a Anatel para estabelecer um fluxo de comunicação célere para bloqueio de sítios eletrônicos de empresas de apostas que não se enquadrem nos requisitos legais e regulamentares.

150. Assim, a AGU concluiu que o conjunto de normas a respeito de apostas de quota fixa, desde a sua criação em 2018, tem passado por evolução, em que pese possa ser, ainda, passível de críticas ou aprimoramentos. Assim, a AGU considerou ser excessivo considerar que haja uma ‘ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa’ no Brasil.
151. A AGU destacou ainda, quanto ao período de adequação previsto na Portaria SPA 1.231, de 31 de julho de 2024, que não poderia produzir efeitos antes de 1º de janeiro de 2025, que tal período foi previsto para evitar violação ao parágrafo único do art. 9º da Lei 14.790/2024, que assegurou um período de no mínimo seis meses para adequação dos operadores de apostas de quota fixa ao novo regramento legal sobre essa modalidade lotérica.
152. Apesar disso, o art. 4º da Portaria SPA/MF no 1.475, de 2024, ressaltou expressamente que mesmo no período de adequação continuariam aplicáveis aos operadores de apostas de quota fixa toda a legislação em vigor, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e os diplomas que dispõem sobre os crimes contra o sistema financeiro e de lavagem ou ocultação de bens.
153. Assim, argumenta que não seria possível afirmar que houve leniência com eventuais abusos cometidos por operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação, visto que continuaram sujeitos ao ordenamento jurídico brasileiro e às sanções eventualmente cabíveis.
154. Por fim, a AGU informou que não se incluem na esfera de competências do Ministério do Esporte a regulamentação ou a fiscalização quanto à utilização de recursos provenientes de programas sociais da União para apostas *online*. As competências do MEsp sobre o tema são as seguintes:
- (i) dar anuência à autorização da exploração comercial das apostas de quota fixa concedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, nos termos da Portaria Interministerial MF/MESP/AGU no 28, de 22 de maio de 2024;
 - (ii) manter atualizada e disponibilizar publicamente a lista das modalidades esportivas e entidades aptas a serem objeto de apostas em eventos reais de temática esportiva; e
 - (iii) atuar na hipótese de existirem riscos à integridade esportiva e que tenham conexão as apostas de quota fixa, nos termos dos arts. 30-A a 30-E do Decreto no 11.343/2023, inseridos pelo Decreto no 12.110/2024 e em observância ao dever de prevenção e de combate à manipulação de resultados esportivos previstos no art. 177 da Lei Geral do Esporte.

Análise

155. A AGU, por meio de manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), apresentou histórico da regulamentação do tema na legislação brasileira, além de ter esclarecido as competências do Ministério dos Esportes no que se refere às apostas *online*.
156. Quanto ao período de adequação, que previu que as regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção previstas na Portaria SPA/MF 1.231/2024 seriam implementadas apenas a partir de janeiro de 2025, a AGU destacou que a regra era necessária para adequação da Portaria com o previsto no art. 9º da Lei 14.790/2024.

Conclusão e proposta de encaminhamento:

157. Os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. A Lei 14.790/2023 trouxe significativas adições, incluindo dispositivos que abordam a fiscalização, o regime sancionador e as sanções, além de definir pontos a serem regulamentados pelo Ministério da Fazenda. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) tem emitido portarias e firmado acordos de cooperação técnica com diversos órgãos e entidades, como a Anatel, para garantir a conformidade e a integridade do setor.
158. Apesar das críticas e sugestões de aprimoramento, assiste razão à AGU quando argumenta que não



há mais ausência de regras de fiscalização, monitoramento e sanção sobre o setor de apostas de quota fixa no Brasil. Importante considerar o argumento da AGU quando destaca que, mesmo durante o período de adequação previsto na Portaria SPA 1.231, de 31 de julho de 2024, os operadores de apostas de quota fixa continuavam sujeitos à legislação vigente, incluindo o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor.

159. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações existentes que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país. Dessa maneira, a irregularidade apontada mostra-se saneada, não sendo necessárias outras ações, no momento.

III.

Análise dos pressupostos para manutenção da medida cautelar

160. Conforme já mencionado, o Ministro Relator adotou medida cautelar (peça 12) referendada pelo Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, de 5/2/2025 (peça 91), determinando ao MF, ao MDS, ao Ministério do Esporte e à CEF que:

b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

161. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, a medida cautelar é adotada 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, e tem efeitos até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência é adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

162. Considerando as informações prestadas pelos gestores e as análises e propostas que constam do corpo desta instrução, principalmente na análise da oitiva c.1, verifica-se que não permanecem os pressupostos acima mencionados, como demonstrado abaixo. Assim, cabe propor que a medida cautelar seja revogada.

Perigo da demora e plausibilidade jurídica

163. Os argumentos dos gestores não afastam plenamente a irregularidade apontada, mas indicam que uma medida que impedisse especificamente a utilização de recursos provenientes do Bolsa Família para gastos com apostas *online* exigiria complexos ajustes em toda a operacionalização do Programa, afetando inclusive a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.
164. Seria possível, em tese, adotar medida que impedisse todos os beneficiários do Programa de gastar qualquer recurso, próprio ou proveniente do PBF, em apostas *online*. Os gestores inclusive discutem duas alternativas para realizar esse procedimento (peça 81, p. 12 e 13). No entanto, tal medida ultrapassaria o escopo determinado na medida cautelar e não tem autorização expressa na atual legislação, embora talvez pudesse ser autorizada por meio de regulamento do Ministério da Fazenda, em atenção ao art. 26, inciso VII, da Lei 14.790/2023, caso houvesse viabilidade jurídica para tal vedação.
165. No entanto, análise de informações um pouco mais detalhadas sobre os números apresentados pelo Bacen, com base em dados trazidos nos autos do TC 024.146/2024-2, não permite concluir que o programa todo esteja ameaçado de tal forma que sejam necessários ajustes urgentes na sua operacionalização, sem a devida fundamentação e com análises cuidadosas.
166. Como visto, análise conservadora indica que, dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas online, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF, por ultrapassarem o valor base de transferência do benefício. Assim, o impacto nas rendas provenientes do Programa Bolsa Família, estimado na presente instrução, seria de até R\$ 162 milhões, cerca de 1% dos valores pagos em dezembro de 2023, mês de referência das famílias, utilizado pelo Bacen. Cabe destacar que tal estimativa é conservadora, pois não leva em consideração a possibilidade de que as famílias utilizem rendas próprias para apostar nessa modalidade de loteria. Ou seja, é possível que o impacto nos recursos provenientes do Programa seja ainda menos significativo.



167. A principal diferença entre os valores calculados na presente instrução e aqueles divulgados pelo Bacen em setembro do ano passado reside no fato de que o estudo do Banco Central não considerou os valores que retornam aos apostadores, por meio dos prêmios, nem os valores dos benefícios recebidos pelas famílias. Por exemplo, transferências que alcançam quase R\$ 2 milhões, realizadas por um apostador com CPF na lista de beneficiários, foram interpretadas como recursos provenientes do Bolsa Família, quando cada família recebe em média cerca de R\$ 680,00 (sendo o valor base R\$ 600,00 para praticamente todos os beneficiários).
168. Assim, após manifestação dos gestores, a irregularidade não apresentou a gravidade que aparentava inicialmente, afastando o pressuposto do perigo da demora. Cabe destacar que, mesmo assim, propõem-se medidas para endereçar o problema na conclusão do item c.1 da oitiva, porém com uma modulação maior no prazo.

Perigo da demora reverso

169. As manifestações à oitiva indicam que as medidas necessárias para impedir a utilização de recursos provenientes do Bolsa Família para gastos com apostas *online* exigiria complexos ajustes em toda a operacionalização do Programa e afetaria a maioria dos beneficiários que não realizam apostas. Nesse sentido, **qualquer medida que afete a operacionalização do Programa Bolsa Família deve ser cuidadosamente estudada e implementada de forma gradual**, a fim de evitar o risco de comprometer a eficácia do Programa Bolsa Família para a maioria das famílias que não realizaram apostas em agosto de 2024.

170. Assim, constata-se que existe perigo da demora reverso na manutenção da medida cautelar adotada.

Interesse público

171. O Programa Bolsa Família é de interesse público, pois é mais uma ação do Governo Federal voltada às pessoas em situação de vulnerabilidade social inscritas no CadÚnico e alcança mais de 20 milhões de famílias. Seu impacto é direto na melhoria da qualidade de vida de populações vulneráveis e inserção de recursos financeiros em comunidades carentes.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

172. Consta, nas peças 121 a 125, documentação proveniente do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (Sinfor), na qual o sindicato pede seu ingresso como interessado (peça 121).
173. O Acórdão 1343/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, estabelece que deve haver a possibilidade, nos autos, de lesão a um direito subjetivo próprio com a decisão do TCU. Ainda, o Acórdão 1686/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabelece que deve ser demonstrada claramente a razão legítima para intervir no processo.
174. Esse não é o caso da representação em tela, visto que não há elementos que indiquem que eventual decisão do TCU possa afetar direito subjetivo do Sinfor, nem foi identificada outra razão para intervenção do Sinfor no processo.
175. Dessa forma, entende-se que deve ser negado o ingresso do Sinfor como interessado no processo.

CONCLUSÃO

176. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, a presente representação deve ser conhecida, como destacado no despacho do Ministro Relator à peça 12, p. 8.
177. As oitivas e diligências determinadas no despacho do Relator foram respondidas sem necessidade de novos questionamentos.
178. As supostas irregularidades apontadas, sintetizadas nas oitivas dos itens c.1 e c.2 do despacho do Ministro Relator, foram analisadas à luz das manifestações dos gestores, representados pela AGU, assim como por meio do detalhamento das informações que embasaram a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, recebidas no âmbito do TC 024.146/2024-2.



179. Em relação ao item c.1, que versa sobre a irregular utilização de recursos do PBF para realização de apostas *online* e o consequente comprometimento da legitimidade e da finalidade do Programa, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado.
180. A análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Ainda, a estimativa conservadora de recursos do PBF transferidos para apostas *online* seria reduzida para R\$ 162 milhões (1,1% dos gastos do PBF), considerando também o retorno de recursos aos apostadores pagos a título de premiação.
181. Além disso, os números levantados pelo Banco Central indicam que pode haver erro de inclusão ou uso indevido de CPFs em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais de R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024.
182. Assim, é importante que o TCU determine a adoção de medidas para proteger as famílias mais vulneráveis economicamente, como a implantação de algoritmos específicos de identificação de ludopatia. Contudo, é importante evitar medidas que impactem a atual sistemática de operacionalização do Programa, a fim de evitar potenciais prejuízos em sua eficácia para atender a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.
183. Quanto ao item c.2, que versa sobre o vácuo normativo na regulação das apostas *online*, os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país, o que afasta a irregularidade apontada.
184. Em relação à cautelar determinada no despacho de peça 12, a análise indica que a irregularidade apontada não possui a gravidade inicialmente suposta, o que afasta o pressuposto do perigo da demora e indica haver perigo da demora reverso, o que justifica propor a revogação da medida cautelar adotada.
185. Foi analisado ainda o pedido de ingresso como interessado do Sinfor, que não demonstrou ameaça a seu direito subjetivo ou outra razão para intervenção no processo, devendo ser negado.
186. Por fim, considerando que Resolução TCU 315/2020 estabelece em seu artigo 14, sobre a construção participativa das deliberações, que a unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as determinações propostas, a instrução preliminar (peça 127) foi enviada aos gestores envolvidos.
187. A análise dos comentários dos gestores consta do Apêndice 1 desta instrução. Foram acatados os pedidos para inclusão de ressalva quanto aos limites estabelecidos pela Lei Complementar 105/2001 quanto ao sigilo bancário, além de dilação de prazo de 90 para 150 dias para elaboração do plano de ação contido no item e.2 da proposta de encaminhamento.
188. Além disso, foram incluídas informações adicionais prestadas pela AGU nos parágrafos 36 a 39 da presente instrução.
189. Por fim, é oportuno propor a retirada de eventuais sigilos das instruções e peças dos presentes autos, inclusive da peça 27 do TC 024.146/2024-2, diante das análises realizadas sobre as considerações do Banco Central, no Apêndice 1 desta instrução. Fica mantido apenas os sigilos das peças 38 e 139, amparados por legislação específica.
190. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:
 - a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;
 - b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;



c) no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

d) **revogar a medida cautelar** adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

e) **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

e.1) ao **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda**, que atuem conjuntamente para **implantar**, no prazo de **180 dias**, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

e.2) ao **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil**, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, **no prazo de 150 dias** e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

f) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;

g) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;

h) **informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

i) **encerrar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

2. O MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu das conclusões e da proposta de encaminhamento formuladas pela AudBenefícios, manifestando-se nos seguintes termos (peça 152):

“Cuida-se de representação do membro do Ministério Público de Contas da União, Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, versando sobre a utilização, pelos beneficiários, de recursos recebidos do Programa Bolsa Família em apostas *online* (peça 1).

Conforme destacado pelo representante, beneficiários do citado programa social *‘destinaram a apostas em jogos de azar a assombrosa soma, considerado apenas o mês de agosto último [2024], de pelo menos R\$ 3 bilhões, via pix’*.

Promovida a análise preambular dos elementos juntados aos autos pelo representante (peça 9), foi proposto que a representação fosse conhecida, bem como que fossem realizadas, nos seguintes termos, oitivas do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS):

‘b) realizar a oitiva do Ministério da Fazenda (MF), responsável pela regulamentação de apostas online, conforme disposição do art. 4º da Lei 14.790/2023, nos termos do artigo 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis, manifeste-se sobre a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, determinadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7721 MC/DF;



- c) realizar a oitiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), nos termos do artigo 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis:
- c.1) considerando a determinação feita ao Ministério da Fazenda (MF) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7721 MC/DF, manifeste-se sobre as medidas de proteção planejadas e adotadas para impedir a participação nas apostas em jogos de azar com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres;
- c.2) considerando o apoio da Polícia Federal, manifeste-se sobre as medidas adotadas para identificação de beneficiários de programas sociais e assistenciais com envolvimento em jogos de azar;
- c.3) considerando a identificação dos beneficiários envolvidos em jogos de azar, manifeste-se sobre as medidas a serem adotadas para comprovação de sua condição de vulnerabilidade para manutenção do benefício; e
- d) comunicar ao representante e à Controladoria-Geral da União (CGU) a decisão que vier a ser adotada nestes autos.'

Tendo o corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) se manifestado de acordo (peças 10/11), foram os autos submetidos a Vossa Excelência que, por intermédio do despacho acostado à peça 12, adotou medida cautelar e determinou a realização das diligências propostas, *in verbis*:

'55. Ante todo o exposto, decido:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
- b) adotar medida cautelar, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal que, no âmbito de suas competências:
- b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- c) promover a oitiva do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério do Esporte e da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre os pressupostos que embasam a medida cautelar adotada, bem como sobre os seguintes indícios de irregularidade:
- c.1. utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, comprometendo a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos;
- c.2. ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa, caracterizando vácuo normativo que impede a devida proteção dos interesses sociais mais sensíveis e das camadas mais vulneráveis da população.
- d) diligenciar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte, ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, para que informem ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias:



- d.1) as medidas adotadas no sentido de vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais sob responsabilidade do governo federal para realização de apostas de quota fixa;
- d.2) as medidas complementares planejadas voltadas ao mesmo objetivo, com indicação de prazos para sua implementação.

informar o Supremo Tribunal Federal, a Controladoria-Geral da União e o representante quanto ao teor desta decisão.’

Restituídos os autos à unidade instrutiva, promovidas as comunicações processuais pertinentes e recebidas, após prorrogações de prazo, as informações solicitadas aos órgãos jurisdicionados, foram os autos restituídos a Vossa Excelência, ocasião na qual foi exarado o voto (peça 93) condutor do Acórdão 230/2025-Plenário (peça 91), por meio do qual esta Corte de Contas referendou a citada medida cautelar.

Ato contínuo foi exarado o Acórdão 295/2025 – Plenário (peça 108), por meio do qual este Tribunal deliberou sobre embargos de declaração opostos em face do despacho contido à peça 9, tendo sido decidido o seguinte:

‘9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério do Esporte a decisão cautelar proferida monocraticamente em 15/12/2024 (peça 12), posteriormente referendada pelo Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente, para prestar aos embargantes os esclarecimentos que constam do voto que fundamenta o presente acórdão;
- 9.2. dar conhecimento da presente deliberação aos embargantes, ao Banco Central e à Caixa Econômica Federal’

Na sequência, devolvidos os autos à unidade técnica, foi elaborada a instrução acostada à peça 127, por meio da qual o auditor-instrutor promoveu o exame de todos os elementos acostados aos autos, tendo concluído o seguinte:

‘CONCLUSÃO

- 171. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, a presente representação deve ser conhecida, como destacado no despacho do Ministro Relator à peça 12, p. 8.
- 172. As oitivas e diligências determinadas no despacho do Relator foram respondidas sem necessidade de novos questionamentos.
- 173. As supostas irregularidades apontadas, sintetizadas nas oitivas dos itens c.1 e c.2 do despacho do Ministro Relator, foram analisadas à luz das manifestações dos gestores, representados pela AGU, assim como por meio do detalhamento das informações que embasaram a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, recebidas no âmbito do TC 024.146/2024-2.
- 174. **Em relação ao item c.1, que versa sobre a irregular utilização de recursos do PBF para realização de apostas online e o consequente comprometimento da legitimidade e da finalidade do Programa, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado.**
- 175. A análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas online, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Ainda, a estimativa conservadora de recursos do PBF transferidos para apostas online seria reduzida para R\$ 162 milhões (1,1% dos gastos do PBF), **considerando também o retorno de recursos aos apostadores pagos a título de premiação.**

176. Além disso, os números levantados pelo Banco Central indicam que pode haver erro de inclusão ou uso indevido de CPFs em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais de R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024.
177. Assim, é importante que o TCU determine a adoção de medidas para proteger as famílias mais vulneráveis economicamente, como a implantação de algoritmos específicos de identificação de ludopatia. Contudo, **é importante evitar medidas que impactem a atual sistemática de operacionalização do Programa, a fim de evitar potenciais prejuízos em sua eficácia para atender a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.**
178. Quanto ao item c.2, que versa sobre o vácuo normativo na regulação das apostas online, os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país, o que afasta a irregularidade apontada.
179. Em relação à cautelar determinada no despacho de peça 12, a análise indica que a irregularidade apontada não possui a gravidade inicialmente suposta, o que afasta o pressuposto do perigo da demora e indica haver perigo da demora reverso, o que justifica propor a revogação da medida cautelar adotada.
180. Foi analisado ainda o pedido de ingresso como interessado do Sinfor, que não demonstrou ameaça a seu direito subjetivo ou outra razão para intervenção no processo, devendo ser negado.
181. Por fim, considerando que Resolução TCU 315/2020 estabelece em seu artigo 14, sobre a construção participativa das deliberações, que a unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as determinações propostas, sugere-se o envio preliminar das propostas de determinação aos gestores envolvidos.
182. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.' (grifou-se)
- Foi proposto, então, o seguinte encaminhamento, o qual contou com anuência do corpo diretivo da AudBenefícios (peças 128/9):
- ‘183. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:
- a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;
 - b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
 - c) no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;
 - d) revogar a medida cautelar adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
 - e) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:
- e.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que atuem conjuntamente para implantar, no prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;
 - e.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco

Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 90 dias, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

f) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

Por fim, submetida a instrução acostada à peça 127 aos gestores, para manifestação prévia antes da deliberação de mérito, e recebidas informações complementares dos entes jurisdicionados, foi elaborada a derradeira instrução dos autos (peça 149), mediante a qual o auditor instrutor ratificou sua conclusão anterior, acima transcrita, tendo incluído as seguintes ponderações:

‘[...]’

188. Além disso, foram incluídas informações adicionais prestadas pela AGU nos parágrafos 36 a 39 da presente instrução.

189. Por fim, é oportuno propor a retirada de eventuais sigilos das instruções e peças dos presentes autos, inclusive da peça 27 do TC 024.146/2024-2, diante das análises realizadas sobre as considerações do Banco Central, no Apêndice 1 desta instrução. Fica mantido apenas os sigilos das peças 38 e 139, amparados por legislação específica.

190. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.’

Então, apresentou-se a seguinte proposta de encaminhamento:

‘191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;

b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

c) no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

d) revogar a medida cautelar adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

e) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

e.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que atuem conjuntamente para implantar, no prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

e.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda



- declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;
- f) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;
- g) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;
- h) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
- i) encerrar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.'

O corpo diretivo da AudBenefícios manifestou-se de acordo.

II

O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir expostos, diverge parcialmente das conclusões a que chegou o AudBenefícios e apresenta proposta alternativa, no sentido de o Tribunal determinar aos órgãos envolvidos que adotem as medidas que se fizerem necessárias para que os beneficiários do Programa Bolsa Família e similares sejam proibidos de realizarem apostas *online*.

Nesse sentido, convém abordar o primeiro ponto avaliado pelo auditor-instrutor, atinente à utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, o que compromete a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos. O exame empreendido concluiu que, embora os dados iniciais tenham gerado preocupações, o impacto real nos recursos do Bolsa Família seria menor do que aquele inicialmente divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Esse impacto menor, somado à suposta impossibilidade de controle total desses recursos, por serem recursos de natureza privada e por existirem restrições jurídicas para os beneficiários serem impedidos de utilizarem seus recursos em atividades lícitas, como apostas *online*, motivaria a revisão da medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário deste Tribunal, para serem permitidas apostas em sites *online* por beneficiários do PBF.

Tal entendimento, contudo, pelos motivos a seguir expostos, não merece prosperar.

Inicialmente, no tocante à análise por meio da qual o auditor-instrutor entendeu que o impacto das apostas *online* seria menor do que o inicialmente divulgado pelo Banco Central, deve ser ressaltado que, mesmo nesse cenário de menor impacto, a ação desta Corte de Contas ainda é recomendável, pois os recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) visam o atingimento de objetivos específicos do programa, dentre os quais o fomento de empresas de apostas *online* não se inclui.

Além disso, observa-se que a conclusão a que chegou o auditor-instrutor decorre da informação de que, dos valores destinados a apostas *online*, cerca de 85% retornariam aos apostadores como ganhos nas apostas. Veja-se o que ponderou o auditor-instrutor:

‘124. Embora as informações fornecidas pelo Bacen não permitam analisar faixas abaixo de R\$ 100,00, é pertinente observar que o próprio estudo (peça 8, p. 3, citado abaixo) **estima que 85% dos valores apostados retornam aos apostadores como prêmio**. Assim, para essa faixa até R\$ 100,00, o real comprometimento de renda seria de até R\$ 15,00 em média, o que representa 2,2% do benefício médio pago por família. Isso, sem considerar que a grande maioria das famílias possui rendas próprias, além do benefício, como já discutido.

9. Os valores mensais variaram entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. Vale ressaltar que esses valores representam as transferências brutas, ou seja, é uma estimativa do quanto foi apostado no mês. Com base nas transferências que são feitas dessas empresas para pessoas físicas, estimamos que aproximadamente 15% do que é apostado seja retido pelas empresas, com o restante distribuído aos ganhadores a título de prêmio. (destaque nosso)

Tal raciocínio, contudo, merece ser aprimorado, pois parte de uma informação apresentada pelo



Bacen, a qual não fora auditada, e ignora que a distribuição de prêmios aos ganhadores não se dá de forma igualitária, isto é, desconsidera que alguns apostadores têm algum retorno, o qual serve de motivação para a continuidade das apostas, e que outros perdem tudo aquilo que foi apostado. Ignora que, no médio prazo, a tendência sempre é de perda financeira. Além disso, parece desconhecer que o percentual de devolução seria, a toda evidência, um valor médio, o qual não garante que todas as famílias – principalmente aquelas tuteladas pelo PBF – tenham o retorno de 85% daquilo que fora apostado.

Além disso, mesmo que todas as apostas dessem um retorno equivalente a 85% - o que se admite apenas para fins de debate - os beneficiários do programa assistencial que fazem apostas *online* ainda sim estariam perdendo em cerca de 15% daquilo que lhes é repassado pelo Estado, prejudicando sua qualidade de vida e acentuando o estado de vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram.

Nesse contexto, a proibição da realização de apostas *online* para beneficiários de programas sociais é medida que se impõe.

Ademais, a própria concepção do programa contém fundamentos aptos a justificar a ação protetiva do Estado com vistas a garantir que os objetivos do PBF sejam alcançados.

Deve-se lembrar que o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, substituiu o anterior Programa Auxílio Brasil e é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). A legislação é explícita ao enquadrá-lo como uma etapa para a implementação progressiva da renda básica e de cidadania, conforme o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal, a seguir transcrito:

‘Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

Parágrafo único. **Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021\)](#) [\(Vide Lei nº 14.601, de 2023\)](#)**’ (grifou-se)

Os objetivos do programa, definidos no art. 3º da citada lei, são inequívocos e vinculantes para a administração pública:

- I - Combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - Contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - Promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

O benefício é definido como uma ‘*transferência direta e condicionada de renda*’¹¹⁶, sendo que o adjetivo ‘**condicionada**’ estabelece que o recebimento do benefício não é um direito irrestrito e desvinculado de obrigações, mas parte de um pacto social com finalidades específicas. Assim, a transferência de verbas mediante benefícios do PBF está vinculada ao atendimento das finalidades específica do programa de transferência de recursos e seu desvio para a utilização em apostas *online* deve ser integralmente combatido.

Nesse contexto, faz-se necessária a proibição para utilização de recursos do Bolsa Família em plataformas de apostas.

Essa discussão, importante ressaltar, transcende o debate acerca da questionável moralidade dos jogos *online* e fundamenta-se nos princípios basilares do direito administrativo e constitucional brasileiro.

Dentre esses princípios, o primeiro a ser destacado é o princípio da finalidade, viga mestra do direito público, que vincula a validade dos atos administrativos ao interesse público específico que a lei para eles definiu. Nota-se que, no caso do Programa Bolsa Família, a Lei nº 14.601/2023 é inequívoca ao estabelecer seus fins: (a) combater a fome; (b) interromper o ciclo intergeracional da pobreza; e (c) promover a proteção social.

¹¹⁶ Conforme art. 2º da Lei 14601/2023, que institui o Programa Bolsa Família.

A transferência de renda propiciada pelo programa, portanto, não é um fim em si, mas instrumento para a consecução desses objetivos, possuindo, ademais, uma inquestionável natureza alimentar, destinada a garantir a subsistência e a dignidade dos beneficiários.

Desse modo, a utilização desses recursos em apostas *online* representa negação frontal e direta de cada um desses propósitos, transformando um escudo protetor em um vetor de risco que agrava a própria vulnerabilidade que o programa visa mitigar. Configura-se, assim, claro desvio de finalidade, vício que não apenas permite, mas que compele o Estado a agir, como já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União ao exarar o Acórdão 230/2025-Plenário, que referendou medida cautelar exarada por Vossa Excelência.

Além disso, neste caso em concreto também tem aplicação o princípio da isonomia em sua acepção mais ampla.

Especificamente quanto à aplicação desse princípio, observa-se que a objeção trazida pelo auditor-instrutor, no sentido de que tal proibição seria discriminatória, por restringir para um grupo específico a realização de atividade considerada legal para os demais, parte de premissa equivocada de igualdade meramente formal.

Acontece que o ordenamento jurídico brasileiro é, de outra forma, orientado pela isonomia material que, na clássica lição de Ruy Barbosa, consiste em '*tratar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem*'.

Com efeito, a isonomia material impõe ao Estado o dever de reconhecer as desigualdades fáticas para, a partir delas, formular políticas que promovam a igualdade real de oportunidades e bem-estar. Daí advém políticas de inclusão, ações afirmativas, benefícios tributários, tratamentos diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte, limitações a direitos em virtude de idade, capacidade civil, entre outras.

Em se tratando do reconhecimento de desigualdades fáticas, impõe-se ressaltar que os beneficiários do PBF constituem, por definição legal, grupo em situação de vulnerabilidade socioeconômica que, como demonstram as evidências empíricas, são hipervulneráveis aos danos específicos das apostas.

Essa hipervulnerabilidade advém de três fatores distintos. A um, os apostadores *online* pertencem, principalmente, às classes sociais mais pobres, ou seja, às classes sociais assistidas pelo PBF. A dois, observa-se que os apostadores *online* tendem a possuir (a) alto grau de endividamento; (b) alto índice de vício em jogo, ou ludopatia; (c) deslocamento de gastos essenciais para apostas; e (d) visão distorcida das apostas, enxergando-as como uma forma de investimento ou de obtenção rápida de dinheiro. A três, estudos realizados pelo Banco Central evidenciam que dois em cada dez apostadores são beneficiários do PBF¹¹⁷.

Outros estudos corroboram essa percepção de grande vulnerabilidade.

Destes, é digna de nota pesquisa do DataSenado, a qual revelou que a maioria dos apostadores (52%) possui renda de até dois salários-mínimos por mês.¹¹⁸ Outros levantamentos corroboram essa tendência: pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (SBVC) aponta que as classes C, D e E somam 62% dos apostadores¹¹⁹, enquanto dados do Instituto Locomotiva indicam que 8 em cada 10 apostadores pertencem a essas mesmas classes¹²⁰.

Assim, a conexão desse grupo de hipervulneráveis com o Bolsa Família é direta e inquestionável.

A proibição de os beneficiários do programa realizarem apostas *online*, portanto, não é um ato de discriminação injusta, mas uma medida de discriminação positiva, uma ação afirmativa protetiva que materializa o dever estatal de oferecer maior proteção a quem é mais vulnerável, garantindo que a política pública cumpra seu papel de equalizador social.

Salienta-se, por fim, que a própria Lei 14.790/2023, no inciso VII do art. 26, franqueia ao

¹¹⁷ *Online gambling is driving low-income families into debt* - YouTube, acesso a agosto 1, 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=bFzgynclzEs>

¹¹⁸ Pesquisa do DataSenado traça perfil dos apostadores esportivos - Senado Federal, acesso a agosto 1, 2025, <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/10/01/pesquisa-do-datasenado-traca-perfil-dos-apostadores-esportivos>

¹¹⁹ Apostador brasileiro médio é homem, do Sudeste e de classe B/C, acesso a agosto 1, 2025, <https://www.poder360.com.br/poder-sportsmkt/apostador-brasileiro-medio-e-homem-do-sudeste-e-de-classe-b-c/>

¹²⁰ Pesquisa revela perfil do apostador esportivo brasileiro - Agência Brasil - EBC, acesso a agosto 1, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro>



Ministério da Fazenda exarar regulamentação tendente a limitar a participação de grupos específicos nos sites de apostas *online*, *in verbis*:

‘Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: [...]

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.’

Tal proibição, portanto, não caracterizaria qualquer infração ao princípio da isonomia. Ao contrário, o homenagearia conjuntamente com o princípio da finalidade.

Por todo exposto, confirmada a informação de que parte dos recursos destinados aos beneficiários do PBF estão sendo direcionados para apostas *online*, em clara infração às finalidades do programa, e considerando ainda que os beneficiários de programas assistenciais integram um grupo de grande vulnerabilidade socioeconômica, o qual é digno de ser tutelado pelo Estado, este representante do MP de Contas diverge, em parte, da proposta de encaminhamento apresentada, de modo uniforme, pela AudBenefícios, e propõe ao Tribunal:

a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;

b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

c) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

c.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que:

c.1.1) adotem providências para impedir, de imediato, a participação em apostas de quota fixa de beneficiários de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

c.1.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa de beneficiários de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

c.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

d) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;

e) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;

f) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

É o relatório.

VOTO



Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por membro do Ministério Público junto ao TCU a respeito de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família (PBF) em apostas esportivas de quota fixa, conhecidas como *bets*.

2. A matéria ganhou notoriedade após a divulgação de dados do Banco Central do Brasil quanto à movimentação, por parte de beneficiários do PBF, de cerca de R\$ 3 bilhões em apostas on-line em um único mês de 2024, levantando questionamentos sobre a aderência de tais gastos aos objetivos do programa.
3. Diante da relevância do tema e do risco de comprometimento de uma das mais importantes políticas públicas do país, foi proferida medida cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário, determinando-se a adoção de providências para barrar tal desvirtuamento.
4. O escopo da análise de mérito de peças 149-151, conduzida pela AudBenefícios, abrangeu as manifestações do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), da Caixa Econômica Federal e do Banco Central (Bacen), que apresentaram informações sobre as dificuldades operacionais e os óbices jurídicos para a segregação e o controle da destinação dos recursos transferidos aos beneficiários.
5. Após a instrução elaborada pela unidade técnica, sobreveio fato novo relevante, consistente na edição, pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), da Instrução Normativa 22, de 30 de setembro de 2025, que estabelece os procedimentos a serem adotados pelos operadores de apostas para impedir o cadastro e o uso de seus sistemas por beneficiários do PBF e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
6. Feita essa contextualização, passo à análise pormenorizada dos fatos, das conclusões da unidade técnica e do Ministério Público de Contas e do impacto da nova norma para o deslinde do feito.

I

7. A presente representação foi formulada pelo Ministério Público de Contas em decorrência de indícios de desvio de finalidade dos recursos do Programa Bolsa Família. A preocupação manifestada pelo *Parquet* emergiu após a divulgação, pela CNN Brasil, em 24/9/2024, de relatório do Banco Central que apontou a movimentação da assombrosa soma de R\$ 3 bilhões por cerca de 5 milhões de beneficiários do PBF em apostas esportivas on-line apenas no mês de agosto daquele ano.
8. O representante do MPTCU argumentou que tal utilização ofende os objetivos da política pública, dado que os recursos, oriundos de tributos, são destinados a populações em situação de vulnerabilidade.
9. O tema, de alta relevância e complexidade, inseriu-se em cenário de expansão exponencial das *bets*, que se transformaram em verdadeiros “cassinos de bolso”, de extrema acessibilidade a milhões de brasileiros. Impulsionada pela digitalização, por estratégias de marketing agressivas e pelo fácil acesso, essa modalidade utiliza técnicas psicológicas de reforço intermitente, explorando vulnerabilidades emocionais e promovendo comportamentos compulsivos¹²¹.
10. Esse fenômeno tem agravado o endividamento familiar, com impactos significativos na saúde e estabilidade social, especialmente entre os grupos mais vulneráveis. Pesquisa realizada

¹²¹ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Manifestação na audiência pública sobre impactos das apostas on-line (bets) no Brasil**. [S. l.: s. n.], 11 nov. 2024. Publicado no canal do Supremo Tribunal Federal no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rih0W77aSVA&t=1328s>. Acesso em: 23 nov. 2024.

pelo Instituto Locomotiva em 2024¹²² concluiu que a base de apostadores é massivamente composta por indivíduos de baixa renda, com 79% pertencendo às classes C, D e E. Na ocasião, 45% dos jogadores entrevistados admitiram que as apostas esportivas “já causaram prejuízos financeiros”, 37% que usaram “dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar online” e 30% que tiveram “prejuízos nas relações pessoais”¹²³. O banco Itaú corrobora a dimensão financeira dessa questão ao indicar que, entre junho de 2023 e junho de 2024, os brasileiros tiveram perda líquida de R\$ 23,9 bilhões com apostas.

11. Não obstante a Lei 13.756/2018 ter introduzido as apostas de quota fixa no ordenamento jurídico, a ausência de regulamentação efetiva por longo período gerou consequências negativas nas finanças das famílias, na saúde pública e na proteção de crianças e adolescentes. Em resposta, a Lei 14.790/2023 buscou remediá-las, atribuindo ao Ministério da Fazenda a competência para regulamentar a atividade e implementar medidas de combate à lavagem de dinheiro, proteção de dados e prevenção ao acesso de menores.
12. A Portaria SPA/MF 1.231/2024, por exemplo, regulamenta a exploração com foco no jogo responsável e na proteção de públicos vulneráveis. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por sua vez, instituiu grupo de trabalho com a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e Cadastro Único para debater o uso dos recursos em análise; paralelamente, em outubro de 2024, o governo federal iniciou o bloqueio de mais de 5.200 sites de apostas e cassinos virtuais irregulares.
13. Diante desse preocupante cenário e da evidente insuficiência na proteção conferida pela legislação e regulamentação então vigentes, com efeitos negativos principalmente nas famílias de baixa renda e na legitimidade de programas sociais, a Advocacia-Geral da União alertou, em audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal em novembro de 2024, para a “inconstitucionalidade progressiva” da legislação, recomendando ações firmes.
14. Em consonância com a gravidade da situação, o Ministro Luiz Fux, daquela corte, proferiu decisão cautelar no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.721 e 7.723, determinando que o governo federal adotasse medidas para restringir o uso de recursos de programas sociais e assistenciais (como o Bolsa Família e o BPC) em apostas on-line.
15. Diante da presença inequívoca dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* nos presentes autos, proferi despacho em 15/12/2024 determinando a adoção de medida cautelar para que os órgãos competentes instituísem providências imediatas para barrar a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais; foram também promovidas oitivas e diligências com vistas a aprofundar o conhecimento sobre os fatos.
16. A medida cautelar foi referendada por este Colegiado por meio do Acórdão 230/2025. Posteriormente, após a oposição de embargos de declaração pela AGU, foi esclarecido pelo Acórdão 295/2025-TCU-Plenário que o escopo da medida se restringia, naquele momento, ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de futuras análises.

II

17. Em sua instrução de mérito (peças 149-151), a AudBenefícios, depois de analisar as informações prestadas pelos gestores e os dados mais detalhados do Banco Central, conclui que

¹²² RÁDIO AGÊNCIA NACIONAL. Pesquisa revela perfil do apostador esportivo brasileiro. **Agência Brasil**, set. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹²³ TC 024.852/2024-4, peça 39.

o impacto real sobre os recursos do PBF seria menor do que o inicialmente divulgado. Sugere, em sua análise, que, dos R\$ 3,17 bilhões transferidos, ao menos R\$ 2,09 bilhões não poderiam ser categoricamente considerados recursos diretos do programa.

18. Diante disso, considera que as informações disponíveis no estudo do Bacen não são suficientes para avaliar fidedignamente o comprometimento de recursos do PBF com apostas on-line nem o número de famílias cuja renda se comprometeu com tal gasto. Em consequência, concluiu que a irregularidade não possui a gravidade inicialmente suposta, afastando o pressuposto do perigo da demora e indicando a presença de perigo da demora reverso. Propõe, assim, a revogação da medida cautelar e a emissão de determinações para que o MDS e o MF implantem algoritmos para prevenir a ludopatia e para o MDS e o Bacen elaborem plano de ação no sentido de apurar casos de inclusão indevida no PBF e de uso indevido de CPFs.
19. O Ministério Público de Contas, por sua vez, divergiu parcialmente da unidade instrutiva (peça 152). Para o *Parquet*, ainda que o impacto financeiro seja menor, a utilização de recursos assistenciais em apostas representa claro desvio de finalidade, que compromete a legitimidade de programas sociais. Argumenta, ainda, que seus beneficiários constituem grupo hipervulnerável aos danos proporcionados pelas apostas virtuais e que a proibição seria medida de discriminação positiva, em homenagem ao princípio da isonomia material.
20. Dessa forma, propõe considerar a representação procedente e determinar aos ministérios responsáveis que impeçam, de imediato, a participação de beneficiários de programas sociais em apostas de quota fixa, mantendo, em essência, o teor da cautelar anteriormente deferida.

III

21. Como dito alhures, a União, por meio da AGU, peticionou nos autos para informar quanto à edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30 de setembro de 2025, que “*dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada*” (peças 153-154).
22. A referida norma, em essência, materializa administrativamente o comando determinado por este Tribunal em sede de medida cautelar. A solução adotada pelo Poder Executivo impõe aos operadores de apostas a obrigação de consultar base de dados centralizada para verificar se o usuário é, ou não, beneficiário de algum modelo de programa social.
23. Para a devida compreensão do alcance da medida, transcrevo os dispositivos mais relevantes da norma:

“Art. 2º Os agentes operadores de apostas devem, sem prejuízo de outras medidas que entenderem cabíveis, realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP para verificar se o usuário consta da base de dados de pessoa beneficiária do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

(...)

Art. 4º As consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP devem ser realizadas pelos agentes operadores de apostas, de forma obrigatória, quando o usuário praticar uma das seguintes ações no sistema de apostas:

I - abertura de cadastro; e

II - efetivação do primeiro login do dia.

Parágrafo único. Além das consultas previstas no caput, os agentes operadores de apostas deverão realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP, a cada quinze dias, no mínimo, de todos os usuários cadastrados em seus sistemas de apostas (...).

Art. 5º A consulta ao Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP deve ser realizada pelo número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do usuário.

Parágrafo único. O SIGAP retornará a consulta com a seguinte informação para o agente operador de apostas:

I - 'Impedido – Programa Social', quando o número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF constar da base de dados do Módulo de Impedidos como de titularidade de pessoa beneficiária de pelo menos um dos programas sociais, sem especificá-lo; ou

II - 'Não Impedido', quando o número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF não constar da base de dados do Módulo de Impedidos.

Art. 6º A solicitação de abertura de cadastro no sistema de apostas deve ser negada quando a consulta ao SIGAP retornar a informação 'Impedido - Programa Social'.

Art. 7º Na efetivação do primeiro login do dia no sistema de apostas, quando a consulta retornar a informação 'Impedido - Programa Social', o agente operador de apostas deve encerrar a conta no prazo de até três dias, contado da data da consulta.

(...)

Art. 8º Caso o usuário identificado como pessoa beneficiária dos programas sociais de que trata esta Instrução Normativa não tenha realizado a retirada dos recursos existentes em sua conta, o agente operador de apostas deve, após o encerramento da conta na forma do art. 7º, realizar a devolução, no prazo de dois dias (...).”

24. O objetivo da norma é inequívoco: vedar que beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada mantenham cadastros ativos ou efetivem apostas junto a operadores de quota fixa autorizados no Brasil. A responsabilidade pela fiscalização recai sobre a plataforma, que deve impedir a participação, sem que o beneficiário seja penalizado com a perda do auxílio.
25. A estrutura tecnológica central dessa nova política é o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), plataforma centralizada desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para o Ministério da Fazenda. A SPA instituiu, no âmbito do Sigap, base de dados específica contendo os números de CPF de todos os beneficiários de ambos os programas, correspondente à implementação inicial de sistema mais abrangente, o “Módulo de Impedidos”.
26. A Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 estabelece o prazo de até 30 dias, contado de sua publicação, para que os agentes operadores de apostas implementem os procedimentos lá previstos. Isso inclui a obrigação de realizar consultas periódicas, no mínimo a cada 15 dias, em toda a sua base de usuários cadastrados, a fim de identificar aqueles que passaram a receber benefícios sociais.
27. Adicionalmente, determina que, no prazo de até 45 dias a partir da sua vigência, os operadores realizem varredura inicial completa em sua base de usuários. Caso a consulta identifique algum beneficiário em meio aos apostadores, o operador deverá encerrar a conta em até três dias, após notificá-lo e garantir-lhe o prazo de dois dias para a retirada voluntária de eventuais saldos.

IV

28. O novel regramento altera substancialmente os cenários fático e jurídico que embasaram a adoção da medida cautelar. O vácuo normativo que então justificava uma atuação mais incisiva e imediata deste Tribunal foi preenchido por solução regulatória robusta, que aborda diretamente o cerne da irregularidade apontada.



29. A sistemática de consulta obrigatória ao Sigap, por meio do número de CPF, o consequente bloqueio de novos cadastros e o encerramento das contas existentes de beneficiários do PBF e do BPC atendem, de forma direta, o objetivo pretendido pela cautelar e pelo MPTCU, qual seja, o de impedir que essa parcela da população, vulnerável, utilize os sistemas de apostas on-line.
30. Desse modo, a cautelar proferida nos autos cumpriu sua finalidade precípua de instar o Poder Executivo a agir, resultando em solução administrativa concreta e de caráter permanente; sua manutenção tornou-se, pois, despicienda, uma vez que seus efeitos foram absorvidos pela nova regulamentação.
31. No mérito, a representação deve ser considerada procedente, porquanto os fatos que a motivaram são graves e indicam desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados a combater a fome, interromper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade. A utilização desses recursos, ainda que em montante inferior ao inicialmente divulgado pelo Bacen, em apostas de quota fixa — atividade de risco inerente que explora vulnerabilidades socioeconômicas — representa afronta direta ao nobre intento dos programas.
32. O desvirtuamento não se mede apenas pelo impacto financeiro, mas pela subversão da lógica assistencial; o Estado provê o amparo mínimo para garantir dignidade e subsistência, e a canalização para o mercado de apostas não apenas frustra o objetivo, como agrava a condição de precariedade que o programa visa mitigar, demandando a atuação do controle externo com vistas a resguardar a integridade e a legitimidade da política pública.
33. O encaminhamento a ser dado, contudo, não reside mais em determinação deste Tribunal para a criação de sistema de bloqueio, como proposto pelo Ministério Público de Contas, mas no acompanhamento da efetiva implementação do sistema que acaba de ser instituído pelo Ministério da Fazenda.
34. Cumpre a este Tribunal, portanto, fiscalizar a efetiva implementação da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025. Para tanto, nos termos do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, entendo oportuna a atuação de processo do tipo Relatório de Acompanhamento com o objetivo de examinar notadamente os seguintes aspectos: i) a efetividade da atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento das novas disposições pelos agentes operadores; e ii) a eficácia e o funcionamento do Sistema de Gestão de Apostas para o fim específico de identificar e bloquear a participação de beneficiários de programas sociais.

V

35. Outro aspecto relevante, derivado da análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, merece destaque e encaminhamento específico.
36. Conquanto a instrução da AudBenefícios tenha concluído que o impacto financeiro global sobre os recursos do PBF é consideravelmente menor do que o alardeado, a análise dos dados indicou situações pontuais de notória gravidade, que não podem ser ignoradas.
37. A unidade técnica identificou subconjunto de beneficiários cujas movimentações financeiras destinadas a apostas são patentemente incompatíveis com o perfil de renda exigido para a elegibilidade ao programa. Consoante apontado na manifestação, há casos de pessoas que transferiram valores muito acima dos limites de renda declarada, valores que superam R\$ 2.400,00 em um único mês — situação que abrange pelo menos 267 mil famílias —, a caracterizar forte indicativo de desrespeito ao requisito de habilitação previsto no art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023. Dentro desse universo, destaca-se a faixa mais elevada, composta por

27.662 pessoas que transferiram individualmente para as *bets* valores entre R\$ 12.000,01 e R\$ 2.000.000,00 em um único mês.

38. Para tais casos, a AudBenefícios levantou duas hipóteses principais: ou se trata de inclusões indevidas no programa, caracterizando falha de direcionamento; ou, de forma ainda mais preocupante, de utilização indevida de CPFs de pessoas vulneráveis por terceiros para fins ilícitos.
39. Portanto, a unidade técnica propõe a expedição de determinação, a ser endereçada ao MDS e ao Bacen, para que elaborem plano de ação destinado a: i) identificar e reduzir as causas de inclusões indevidas no PBF, tendo como indício movimentações bancárias que ultrapassem, de maneira excessiva, os valores de renda declarada, em possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários por terceiros.
40. O Ministério Público de Contas concordou com essa proposta, ressaltando, em seu parecer, a condição de hipervulnerabilidade dos participantes de programas sociais, condição essa que corrobora a necessidade de atuação protetiva por parte do Estado, seja para evitar desvio de finalidade dos recursos, seja para protegê-los contra fraudes.
41. A sugestão de expedir a referida determinação tem inequívoca relevância e deve ser acolhida. A identificação de que centenas de milhares de beneficiários realizaram movimentações financeiras incompatíveis com os critérios de renda do PBF levanta fundadas suspeitas sobre o direcionamento do programa e a correção dos cadastros. Adicionalmente, a hipótese de utilização indevida de CPFs por terceiros para fins ilícitos representa risco grave à população mais suscetível à burla; tratar essas duas frentes — a mau direcionamento e a fraude — é fundamental para assegurar a integridade do programa.
42. Quanto ao prazo para conclusão do plano de ação, a AGU ponderou, em sede de comentários ao relatório preliminar, haver o MDS sugerido a ampliação do prazo inicialmente proposto de 90 para 150 dias, dada a complexidade da medida e a necessidade de articulação com outras entidades como o INSS e a Dataprev, especialmente no que tange aos dados do BPC.
43. Embora a unidade técnica tenha concordado com tal proposta, penso de maneira diferente. O prazo de 90 dias parece-me razoável, em especial pelo fato de que o escopo da determinação se restringe ao Bolsa Família, conforme esclarecido no Acórdão 295/2025-TCU-Plenário, não incluindo, neste momento, exame de indícios associados ao BPC ou, *a priori*, a necessidade de articulação com o INSS ou Dataprev para esse fim específico.
44. Ademais, a adoção do instrumento do plano de ação, neste caso, é excepcionalmente justificável, nos termos do art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020. Conforme bem apontado pela unidade técnica, a implementação de providências imediatas para identificar e corrigir as causas das irregularidades detectadas (inclusões potencialmente indevidas e uso fraudulento de CPFs) não se mostra factível. A apuração e a correção dessas distorções não são triviais e exigem complexa articulação interinstitucional entre o MDS, gestor do PBF, e o Banco Central, detentor dos dados de transações, além do desenvolvimento de metodologias de cruzamento de dados que respeitem a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e os limites impostos pela Lei Complementar 105/2001, que versa sobre sigilo bancário; o plano de ação é, portanto, o instrumento adequado para estruturar essa atuação complexa e necessária.

VI

45. No tocante ao sigilo dos autos, sou pelos alvitre da unidade técnica. Determino o levantamento do sigilo que recai sobre as peças dos autos, com exceção daquelas amparadas



por legislação específica (peças 38 e 139), e rejeito a proposta de levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-22, por se tratar de matéria a ser deliberada nos respectivos autos.

46. A seu turno, indefiro o pedido de ingresso do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (Sinfor) como interessado neste processo por não ter sido demonstrada nenhuma razão legítima para nele intervir, nos termos da jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos de Plenário 1.769/2022, Ministro Vital do Rêgo, 2.969/2020, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 1.686/2019, Ministro Benjamin Zymler).
47. Por fim, acato parcialmente o pedido de acesso formulado pela AGU, nos termos da análise da unidade técnica (peça 156). Nesse sentido, autorizo o acesso às instruções que fundamentam esta decisão (peças 127 e 149), mas não às peças 38 e 139 em razão de proteção legal (sigilos bancário e legal), como mencionado, e por não serem centrais à defesa.
48. Para finalizar, concluo que a presente representação cumpriu seu papel de catalisador para a adoção de medidas efetivas por parte do Ministério da Fazenda, materializadas na Instrução Normativa SPA/MF 22/2025, que endereça o desvio de finalidade na utilização de recursos de programas sociais em apostas on-line. Considero, assim, que a questão central da representação foi adequadamente equacionada, cabendo a este Tribunal o acompanhamento da atuação do Ministério da Fazenda como órgão responsável pela efetiva implementação do novel regramento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2528/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.126/2024-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: Gabriela Carvalho Nunes de Santana (73.285/OAB-DF), Heyrovsky Torres Rodrigues (33.838/OAB-DF) e outros, representando o Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal; André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal; Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55.458/OAB-DF) e outros, representando o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Fazenda.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por membro do Ministério Público junto ao TCU a respeito de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família em apostas esportivas de quota fixa,

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

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

9.2. revogar a medida cautelar referendada pelos Acórdãos 230/2025 e 295/2025, ambos do Plenário, em razão da perda de seu objeto ante a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30 de setembro de 2025;

9.3. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020 c/c o art. 7º, § 3º, da mesma norma, que, no prazo de 90 (noventa) dias, conjuntamente elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação com vistas a:

9.3.1. identificar e reduzir as causas de inclusões indevidas no Programa Bolsa Família, tendo como indício movimentações bancárias que ultrapassem, de maneira excessiva, os valores de renda declarada, em possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023;

9.3.2. apurar e tratar os casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família por terceiros para fins ilícitos, especialmente quando associados à realização de apostas.

9.4. autorizar a atuação de processo de acompanhamento, nos termos do art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de fiscalizar a efetiva implementação da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 e sua eficácia, notadamente quanto:

9.4.1. à efetividade da atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento das disposições da referida norma pelos agentes operadores de apostas;

9.4.2. à eficácia e ao funcionamento do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) para o fim específico de identificar e bloquear a participação de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

9.5. indeferir o pedido de ingresso do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal como interessado neste processo, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. deferir parcialmente o pedido de acesso formulado pela Advocacia-Geral da União, autorizando o acesso às peças 127 e 149 e o indeferindo em relação às peças 38 e 139 ante o sigilo legal;

9.7. levantar a classificação de sigilo atribuída às peças destes autos, com exceção daquelas amparadas por legislação específica, notadamente as peças 38 e 139;

9.8. informar o representante, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Advocacia-Geral da União quanto ao teor desta decisão;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.146/2024-2

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (33.787.094/0001-40); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (33.892.175/0001-00); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. COMPROMETIMENTO DA RENDA DOS BENEFICIÁRIOS COM APOSTAS ON-LINE. FRAGILIDADES METODOLÓGICAS EM ESTUDO DO BANCO CENTRAL. ELEVADO VOLUME TOTAL TRANSFERIDO PELAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PARA PLATAFORMAS DE APOSTAS. IDENTIFICAÇÃO DE ALTO RISCO SOCIAL PARA PARCELA SIGNIFICATIVA DE FAMÍLIAS APOSTADORAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), em pareceres uniformes (peças 133-135):

“1 – INTRODUÇÃO

1. T
ra
ta
-
se
d
e
L



e
v
a
nt
a
m
e
nt
o
re
al
iz
a
d
o
n
o
M
in
is
té
ri
o
d
o
D
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
,
F



a
m
ili
a
e
C
o
m
b
at
e
à
F
o
m
e
(
M
D
S
)
e
n
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l
d
o
B
ra
si
l
(
B
C
B
o
u
B
a
c
e



n)
,
c
o
m
o
o
bj
et
iv
o
d
e
le
v
a
nt
ar
o
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi
n
a
n
c
ei
ro
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri



o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
q
u
e
es
tã
o
c
o
m
pr
o
m
et
id
o
s
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
F
or
a
m
a
n
al
is
a
d



o
s
o
s
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n
q
u
e
e
n
se
ja
ra
m
a
p
u
bl
ic
a
ç
ã
o
d
a
N



ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
,
d
e
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4.
P
o
st
er
io
r
m
e
nt
e,
fo
ra
m



a
n
al
is
a
d
o
s
o
s
d
a
d
o
s
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5.

2. A
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C



R
E
,
d
e
se
te
m
br
o
d
e
2
0
2
4,
p
u
bl
ic
o
u
a
“
A
n
ál
is
e
té
c
ni
c
a
s
o
br
e
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o



st
as
o
nl
in
e
n
o
B
ra
si
l
e
o
p
er
fi
l
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
”.
O
o
bj
et
iv
o
d
es
sa
a
n
ál
is
e
fo
i
a
m
e
n



s
ur
a
ç
ã
o
d
o
ta
m
a
n
h
o
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
o
B
ra
si
l.



ss
i
m
,
o
B
a
c
e
n
a
v
al
io
u
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
e
m
pr
es
as
d
e
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
nt
re
ja
n
ei



ro
e
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4,
e
es
ti
m
o
u
v
al
or
es
m
e
n
sa
is
q
u
e
v
ar
ia
ra
m
d
e
R
\$
1
8
a
2
1
bi
lh
õ
es
d



e
re
ai
s.
T
ai
s
v
al
or
es
re
pr
es
e
nt
a
m
as
a
p
o
st
as
br
ut
as
,
se
m
o
s
p
a
g
a
m
e
nt
o
s
d
o
s
pr
ê
m
io
s
a



o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
g
a
n
h
a
d
or
es
.
O
B
a
c
e
n
es
ti
m
o
u
q
u
e
1
5
%
d
es
se
s
v
al
or
es
sã
o
re
ti
d
o



s
p
el
as
e
m
pr
es
as
,
e
o
s
8
5
%
re
st
a
nt
es
sã
o
di
st
ri
b
uí
d
o
s
a
o
s
g
a
n
h
a
d
or
es
d
as
a
p
o
st
as
.



4. Q
u
a
nt
o
a
o
p
er
fi
l
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
o
B
a
c
e
n
es
ti
m
o
u
q
u
e
2
4
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o



as
re
al
iz
ar
a
m
a
o
m
e
n
o
s
u
m
a
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
p
ar
a
as
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
d
ur
a
nt
e
o
p
er



ío
d
o
a
n
al
is
a
d
o.
In
fo
r
m
o
u
ai
n
d
a
q
u
e
a
m
ai
or
p
ar
te
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
es
tã
o
n
a
fa
ix
a
d



e
2
0
a
3
0
a
n
o
s,
e
q
u
e
o
v
al
or
m
é
di
o
a
p
o
st
a
d
o
a
u
m
e
nt
a
d
e
a
c
or
d
o
c
o
m
a
fa
ix
a
et



ár
ia
.
E
n
q
u
a
nt
o
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
m
ai
s
jo
v
e
n
s
a
p
o
st
a
m
c
er
c
a
d
e
R
\$
1
0
0,
0
0
p
or
m



ês
,
o
s
m
ai
s
v
el
h
o
s
ul
tr
a
p
as
sa
m
R
\$
3.
0
0
0,
0
0
p
or
m
ês
(e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4)
.

5. E
m
se
g
ui



d
a,
o
B
a
c
e
n
af
ir
m
o
u
q
u
e
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4,
“
5
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
p
er
te
n
c
e
nt



es
a
fa
m
ili
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
B
ol
sa
F
a
m
ili
a
(
P
B
F
)
e
n
vi
ar
a
m
R
\$
3
bi
lh
õ
es
às
e
m
pr
es
as
d
e



a
p
o
st
a
ut
ili
z
a
n
d
o
a
pl
at
af
or
m
a
P
I
X
,
se
n
d
o
a
m
e
di
a
n
a
d
o
s
v
al
or
es
g
as
to
s
p
or
p
es
s



o
a
d
e
R
\$
1
0
0
”.
O
B
a
n
c
o
ai
n
d
a
af
ir
m
o
u
q
u
e,
d
es
se
p
ú
bl
ic
o,
4
m
il
h
õ
es
sã
o
c
h
ef
es
d
e



fa
m
ili
a
q
u
e
d
e
fa
to
re
c
e
b
e
m
o
b
e
n
ef
íc
io
e
q
u
e
te
ri
a
m
e
n
vi
a
d
o
R
\$
2
bi
lh
õ
es
p
or
P
I
X



p
ar
a
as
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

6. E
ss
es
d
a
d
o
s
g
er
ar
a
m
re
a
ç
ã
o
d
e
di
v
er
s
o
s
se
to
re
s



d
a
s
o
ci
e
d
a
d
e.
D
es
ta
c
a-
se
a
d
e
ci
sã
o
li
m
in
ar
d
o
S
u
pr
e
m
o
T
ri
b
u
n
al
F
e
d
er
al
(
S
T
F
),



d
e
1
2/
1
1/
2
0
2
4,
c
o
nt
id
a
n
a
A
D
I
7
7
2
1,
q
u
e
d
et
er
m
in
o
u
a
a
nt
e
ci
p
a
ç
ã
o
i
m
e
di
at
a



d
a
v
al
id
a
d
e
d
e
n
or
m
as
q
u
e
v
e
d
a
m
pr
o
p
a
g
a
n
d
a
d
e
a
p
o
st
as
p
ar
a
cr
ia
n
ç
as
,
e
q
u



e
e
nt
ra
ri
a
m
e
m
vi
g
or
a
p
e
n
as
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5.
A
lé
m
di
ss
o,
d
et
er
m
in
o
u
a
o
M
in
is
té
ri
o



d
a
F
a
z
e
n
d
a
a
i
m
pl
e
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
e
m
e
di
d
as
i
m
e
di
at
as
q
u
e
i
m
p
e
ç
a
m
a
p
ar
ti
ci
p



a
ç
ã
o
n
as
a
p
o
st
as
d
e
q
u
ot
a
fi
x
a
d
e
re
c
ur
s
o
s
pr
o
v
e
ni
e
nt
es
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s
e



as
si
st
e
n
ci
ai
s;
c
o
m
o
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
o
B
e
n
ef
íc
io
d
e
P
re
st
a
ç
ã
o
C
o
nt
in
u
a
d
a
(
B
P
C
)



e
c
o
n
g
ê
n
er
es
.

7. No âmbito biotot do TCU, o e ntã o Min is tr o P re si d e nt e B ru n o D a nt as e m iti



u
a
C
o
m
u
ni
c
a
ç
ã
o
d
a
P
re
si
d
ê
n
ci
a,
d
e
2/
1
0/
2
0
2
4,
c
o
nt
id
a
n
a
p
e
ç
a
2
5
d
o
T
C
0
0



0.
8
0
4/
2
0
2
3-
1,
m
a
ni
fe
st
a
n
d
o
pr
e
o
c
u
p
a
ç
ã
o
c
o
m
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
e
se
u
s
ef
ei
to
s
e



pr
o
p
o
n
d
o
a
pr
o
v
a
ç
ã
o
d
e
a
ç
õ
es
d
e
c
o
nt
ro
le
p
ar
a
p
o
ss
ib
ili
ta
r
a
S
e
cr
et
ar
ia
-
G
er
al
d



e
C
o
nt
ro
le
E
xt
er
n
o
o
c
o
n
h
e
ci
m
e
nt
o
e
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
d
o
s
c
u
st
o
s
e
n
v
ol
vi
d



o
s
n
a
sa
ú
d
e
p
ú
bl
ic
a,
d
o
i
m
p
a
ct
o
n
o
p
o
d
er
d
e
c
o
m
pr
a
d
as
fa
m
íli
as
e
d
as
a
ç
õ
es
pr
o
p



o
st
as
p
el
o
G
o
v
er
n
o
F
e
d
er
al
p
ar
a
pr
e
v
e
ni
r
a
la
v
a
g
e
m
d
e
di
n
h
ei
ro
,
o
ro
u
b
o
d
e
d
a



d
o
s
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
o
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
d
e
m
e
n
or
es
d
e
id
a
d
e,
d
e
nt
re
o
ut
ro
s.

8. A
lé
m
di



ss
o,
o
S
u
b
pr
o
c
ur
a
d
or
G
er
al
L
u
c
as
R
o
c
h
a
F
ur
ta
d
o,
d
o
M
in
is
té
ri
o
P
ú
bl
ic
o
J
u
nt
o
a
o
T



ri
b
u
n
al
d
e
C
o
nt
as
d
a
U
ni
ã
o
(
M
P
T
C
U
),
a
pr
es
e
nt
o
u
re
pr
es
e
nt
a
ç
ã
o
n
o
s
a
ut
o
s
d
o
T



C
0
2
3.
1
2
6/
2
0
2
4-
8
e
m
q
u
e,
e
m
s
u
m
a,
s
ol
ic
it
o
u
a
d
e
cl
ar
a
ç
ã
o
d
e
il
e
g
al
id
a
d
e
d
a



ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
e
c
ar
tõ
es
s
o
ci
ai
s,
c
o
m
o
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
e
a
s
u
s



p
e
n
sã
o
d
o
p
a
g
a
m
e
nt
o
a
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
.
O
M
in
is
tr
o-
R
el
at
or
J
h
o
n



at
a
n
d
e
Je
s
u
s
a
d
ot
o
u
m
e
di
d
a
c
a
ut
el
ar
n
o
â
m
bi
to
d
es
se
pr
o
c
es
s
o,
d
et
er
m
in
a
n
d
o
a
o



M
D
S,
a
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
e
à
C
ai
x
a
E
c
o
n
ô
m
ic
a
F
e
d
er
al
q
u
e:

- b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

9. A
té
o



m
o
m
e
nt
o,
a
m
e
n
ci
o
n
a
d
a
m
e
di
d
a
c
a
ut
el
ar
c
o
nt
in
u
a
e
m
vi
g
ê
n
ci
a,
n
ã
o
o
b
st
a
nt
e
as



di
fi
c
ul
d
a
d
es
o
p
er
a
ci
o
n
ai
s
al
e
g
a
d
as
p
el
o
s
ór
g
ã
o
s
e
n
v
ol
vi
d
o
s
p
ar
a
d
ar
c
u
m
pr
i



m
e
nt
o
à
d
e
ci
sã
o.

1.1 – Problemas identificados

10. A
C
o
m
u
ni
c
a
ç
ã
o
d
a
P
re
si
d
ê
n
ci
a
d
e
2/
1
0/
2
0
2
4,
c
o
nt
id
a
n
a
p



e
ç
a
2
5
d
o
T
C
0
0
0.
8
0
4/
2
0
2
3-
1,
a
p
o
nt
o
u
q
u
e,
c
o
m
a
sa
n
ç
ã
o
d
a
L
ei
1
4.
7
9
0/
2
0
2



3,
re
c
ai
u
s
o
br
e
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
a
c
o
m
p
et
ê
n
ci
a
p
ar
a
a
re
g
ul
a
ç
ã
o
d
o
m
er



c
a
d
o
d
e
b
et
s.

11. R
el
at
ór
io
s
d
e
e
nt
id
a
d
es
pr
iv
a
d
as
,
c
o
m
o
a
X
P
In
v
es
ti
m
e
nt
o
s,
pr
e
vi
ra
m



q
u
e
o
n
o
v
o
m
er
c
a
d
o
m
o
vi
m
e
nt
ar
ia
d
e
R
\$
9
0
a
R
\$
1
3
0
bi
lh
õ
es
e
m
2
0
2
4.
A
lé
m
di
ss
o,



in
fo
r
m
o
u
q
u
e
a
p
ar
ti
ci
p
a
ç
ã
o
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
o
or
ç
a
m
e
nt
o
fa
m
ili
ar
tr
ip
li
c
o
u
d



es
d
e
2
0
1
8,
c
o
m
i
m
p
a
ct
o
ci
n
c
o
v
e
z
es
m
ai
or
n
as
cl
as
se
s
D
/
E
.
O
ut
ra
p
es
q
ui
sa
,
d
a
S
o



ci
e
d
a
d
e
B
ra
si
le
ir
a
d
e
V
ar
ej
o
e
C
o
n
s
u
m
o,
a
p
o
nt
o
u
q
u
e
6
3
%
d
o
s
e
nt
re
vi
st
a
d
o
s



ti
v
er
a
m
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e
re
n
d
a
p
or
c
a
u
sa
d
as
a
p
o
st
as
.

12. E
st
u
d
o
d
o
It
a
ú
a
p
o



nt
o
u
g
as
to
s
d
e
R
\$
6
8,
2
bi
lh
õ
es
e
m
a
p
o
st
as
,
o
q
u
e
re
s
ul
to
u
e
m
R
\$
2
3,
9
bi
lh
õ
es
d
e
p
er



d
as
p
ar
a
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
.
P
or
fi
m
,
a
C
o
m
u
ni
c
a
ç
ã
o
d
a
P
re
si
d
ê
n
ci
a
ta
m
b
é
m
ci
to
u



a
já
m
e
n
ci
o
n
a
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
d
o
B
a
c
e
n,
q
u
e
a
p
o
nt
o



u
q
u
e
5
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
p
er
te
n
c
e
nt
es
a
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
B
F
g
as
ta
ra
m
R
\$



3
bi
lh
õ
es
vi
a
P
I
X
,
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4
(p
e
ç
a
2
5
d
o
T
C
0
0
0.
8
0
4/
2
0
2
3-
1)
.

13. A
ss
i
m



,
o
gr
a
n
d
e
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
q
u
e
te
ri
a
m
si
d
o
g
as
to
s
p
or
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
ro
gr



a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
ci
ta
d
o
n
a
n
ot
a
té
c
ni
c
a
d
o
B
a
c
e
n,
e
n
se
ja
m
at
u
a
ç
ã
o
d
es
ta
C
or
te
d



1.2 – Deliberação que originou a fiscalização

14. A
pr
es
e
nt
e
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
fo
i
pr
o
p
o
st
a
n
a
C
o
m
u
ni
c
a
ç
ã
o
d
a
P
re
si
d
ê
n



ci
a,
d
e
2/
1
0/
2
0
2
4,
c
o
nt
id
a
n
a
p
e
ç
a
2
5
d
o
T
C
0
0
0.
8
0
4/
2
0
2
3-
1,
p
el
o
e
nt
ã
o
P
re
si
d



e
nt
e
d
o
T
C
U
,
M
in
is
tr
o
B
ru
n
o
D
a
nt
as
.

1.3 – Objetivo e escopo da auditoria

15. O
o
bj
et
iv
o
d
es
ta
a
u
di
to
ri
a
é
le
v
a
nt
ar
o
v
ol
u



m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi
n
a
n
c
ei
ro
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
q
u
e
es
tã
o
c
o
m
pr



o
m
et
id
o
s
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
O
pr
in
ci
p
al
o
bj
et
o
d
a
a
u
di
to
ri
a
é,
p
or
ta
nt
o,
o
c
o
nj
u
nt
o
d



e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
re
al
iz
a
d
as
p
or
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F
p
ar
a
as
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl



in
e
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4,
c
o
nf
or
m
e
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n.
C
o
n
si
d
er
a
n
d
o-
se
as
pr
e
m
is
sa
s



d
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n
e
as
al
te
ra
ç
õ
es
re
g
ul
a
m
e
nt
ar
es
q
u
e
o
c
or
re
ra
m
a
p
ó
s
a
p
u
bl
ic
a
ç



ã
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a,
ta
m
b
é
m
se
rã
o
a
v
al
ia
d
as
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
q
u
e
o
c
or
re
ra
m
e
m
ja
n



ei
ro
d
e
2
0
2
5.

16. Q
u
a
nt
o
à
d
el
i
m
it
a
ç
ã
o
es
p
a
ci
al
d
o
o
bj
et
o,
fo
ra
m
a
v
al
ia
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n



ci
as
re
al
iz
a
d
as
p
or
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
e
m
to
d
o
o
te
rr
it
ór
io
br
as
il
ei
ro
.
T
a
m
b
é
m
fo
ra
m
re
al
iz
a
d



o
s
pr
o
c
e
di
m
e
nt
o
s
d
e
a
u
di
to
ri
a
n
o
M
in
is
té
ri
o
d
o
D
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
S
o
ci
al
,
n
o
M
in



is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a,
e
n
o
B
a
c
e
n,
al
é
m
d
e
re
u
ni
ã
o
c
o
m
o
I
P
E
A
e
re
q
ui
si
ç
ã
o
di
re
ci



o
n
a
d
a
a
o
I
B
G
E
.

17. E
m
re
la
ç
ã
o
a
o
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi
sc
al
iz
a
d
o
s,
c
o
nf
or
m
e
di
s



p
õ
e
o
it
e
m
2.
l
d
o
A
n
e
x
o
I
d
a
P
or
ta
ri
a-
T
C
U
2
2
2/
2
0
0
3,
o
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
tr
a



n
sf
er
id
o
s
p
or
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
às
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
fo
i
d
e
R
\$



3,
6
9
8
bi
lh
õ
es
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5.

1.4 – Questões de auditoria

18. C
o
n
si
d
er
a
n
d
o
o
pl
a
n
ej
a
m
e
nt
o
re
al
iz
a
d
o,
fo
r



m
ul
ar
a
m
-
se
as
se
g.
ui
nt
es
q
u
es
tõ
es
p
ar
a
es
se
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o,
as
q
u
ai
s
c
o
m
p
õ
e
m
a
m
at
ri
z
d



e
pl
a
n
ej
a
m
e
nt
o:

Questão 1 – Visão geral sobre o comprometimento de renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família com apostas *online*

Questão 2 – Existem evidências de que a renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família está sendo comprometida com apostas *online*?

Questão 3 – Com base no estudo realizado pelo Bacen, qual o comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com apostas *online*?

Questão 4 – Os órgãos têm criado medidas para evitar o comprometimento de renda excessivo das famílias beneficiárias do PBF com apostas *online*?

19. A
s
q
u
es
tõ
es
d
o
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o
se
c
o
n
c
e
nt
ra
ra
m
e
m
b



u
sc
ar
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
as
pr
e
m
is
sa
s,
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
as
e
v
e
nt
u
ai
s
li
m
it
a
ç
õ
es
d
o
es



tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n
p
ar
a,
e
m
se
g
ui
d
a,
v
er
if
ic
ar
e
a
pr
of
u
n
d
ar
s
o
br
e
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o



d
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
c
o
m
b
et
s.

20. P
or
fi
m
,
v
er
if
ic
o
u-
se
q
u
ai
s
sã
o
as
a
ç
õ
es
d
e
pr
ot
e
ç
ã
o
às



fa
m
íli
as
q
u
e
já
es
tã
o
e
m
c
ur
s
o
o
u
q
u
e
se
rã
o
i
m
pl
e
m
e
nt
a
d
as
,
vi
sa
n
d
o
pr
es
er
v
ar
o
s
o
bj



et
iv
o
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.

1.5 – Metodologia e limitações

21. O
s
tr
a
b
al
h
o
s
fo
ra
m
re
al
iz
a
d
o
s
e
m
c
o
nf
or
m
id
a



d
e
c
o
m
as
N
or
m
as
d
e
A
u
di
to
ri
a
d
o
T
ri
b
u
n
al
d
e
C
o
nt
as
d
a
U
ni
ã
o
(
P
or
ta
ri
a
2
8
0/
2
0
1



0,
al
te
ra
d
a
p
el
a
P
or
ta
ri
a
T
C
U
1
8
5/
2
0
2
0)
e
c
o
m
o
b
se
rv
â
n
ci
a
à
P
or
ta
ri
a-
S
e
g
e
c
e
x
5/



2
0
2
1
(
R
ot
ei
ro
d
e
L
e
v
a
nt
a
m
e
nt
o)
,
a
q
u
al
es
tá
al
in
h
a
d
a
às
N
or
m
as
In
te
rn
a
ci
o
n
ai
s
d
as



E
nt
id
a
d
es
Fi
sc
al
iz
a
d
or
as
S
u
p
er
io
re
s
(I
S
S
A
I)
,
e
m
iti
d
as
p
el
a
O
rg
a
ni
z
a
ç
ã
o
In
te
rn
a
ci
o



n
al
d
e
E
nt
id
a
d
es
Fi
sc
al
iz
a
d
or
as
S
u
p
er
io
re
s
(I
nt
o
sa
i)
.

22. F
or
a
m
s
ol
ic
it
a
d
o
s
d
a
d
o
s
e
re



al
iz
a
d
as
e
nt
re
vi
st
as
e
pr
o
c
e
di
m
e
nt
o
s
c
o
m
o
s
at
or
es
d
o
g
o
v
er
n
o
fe
d
er
al
e
n
v
ol
vi
d
o
s,



o
u
se
ja
,
g
es
to
re
s
d
o
B
a
c
e
n,
re
s
p
o
n
sá
v
el
p
el
a
di
v
ul
g
a
ç
ã
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/



2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
e
p
el
a
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
ç
ã
o
d
o
s
d
a
d
o
s
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
P
I
X



; g
es
to
re
s
d
o
M
D
S,
ór
g
ã
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
p
or
re
g
ul
a
m
e
nt
ar
e
a
c
o
m
p
a
n
h
ar
o
P
ro
gr
a
m
a



B
ol
sa
F
a
m
íli
a;
e
g
es
to
re
s
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
d
e
P
rê
m
io
s
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
)
d
o
M
in
is
té
ri
o
d
a



F
a
z
e
n
d
a,
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
re
g
ul
a
m
e
nt
ar
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
T
a
m
b
é
m



fo
ra
m
e
n
c
a
m
in
h
a
d
o
s
of
íc
io
s
d
e
re
q
ui
si
ç
ã
o
a
o
In
st
it
ut
o
B
ra
si
le
ir
o
d
e
G
e
o
gr
af
ia
e
E



st
at
ís
ti
c
a
(I
B
G
E
)
e
a
o
In
st
it
ut
o
d
e
P
es
q
ui
sa
E
c
o
n
ô
m
ic
a
A
pl
ic
a
d
a
(I
P
E
A
)
,
q
u
e
ta
m



b
é
m
te
v
e
p
es
q
ui
sa
d
or
es
e
nt
re
vi
st
a
d
o
s.

23. A
p
ar
ti
r
d
o
s
d
a
d
o
s
o
bt
id
o
s,
pr
o
c
e
d
e
u-
se



a
o
s
e
x
a
m
es
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
c
ol
et
a
d
as
,
se
g
ui
n
d
o-
se
,
e
nt
ã
o,
às
di
v
er
sa
s
di
sc
u
ss
õ
es
e



a
n
ál
is
es
n
e
c
es
sá
ri
as
p
ar
a
a
el
a
b
or
a
ç
ã
o
d
o
pr
es
e
nt
e
re
la
tó
ri
o.

24. C
u
m
pr
e
sa
li
e
nt
ar
q
u
e
h



o
u
v
e
li
m
it
a
ç
õ
es
a
o
s
tr
a
b
al
h
o
s
d
a
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to
ri
a
q
u
e
pr
ej
u
di
c
ar
a
m
o
al
c



a
n
c
e
d
as
a
n
ál
is
es
.
A
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to
ri
a
n
ã
o
te
v
e
a
c
es
s
o
a
o
s
d
a
d
o
s
in
di
vi
d
u



al
iz
a
d
o
s
—
ai
n
d
a
q
u
e
a
n
o
ni
m
iz
a
d
o
s
—
ut
ili
z
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n
p
ar
a
a
p
u
bl
ic
a
ç



ã
o
d
a
s
u
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a.
A
e
q
ui
p
e
c
o
n
se
g
ui
u
a
c
es
s
o
a
p
e
n
as
a
d
a
d
o
s
a
gr
e
g
a



d
o
s
q
u
e,
e
m
b
or
a
te
n
h
a
m
e
m
b
as
a
d
o
al
g
u
m
as
d
as
a
n
ál
is
es
e
c
o
n
cl
u
s
õ
es
d
es
te
re
la
tó



ri
o,
n
ã
o
p
er
m
it
e
m
o
ut
ra
s
a
n
ál
is
es
q
u
e
se
ri
a
m
fu
n
d
a
m
e
nt
ai
s
p
ar
a
d
ef
in
ir
,
d
e
m
a
n
ei



ra
m
ai
s
a
pr
of
u
n
d
a
d
a,
o
gr
a
u
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
as
fa
m
íli
as
d
o
P
B
F
c
o
m
a
p
o
st
as



o
nl
in
e.
O
d
et
al
h
a
m
e
nt
o
d
as
li
m
it
a
ç
õ
es
d
e
a
u
di
to
ri
a
se
rá
a
pr
es
e
nt
a
d
o
n
o
A
p
ê
n
di
c
e



l
d
es
te
re
la
tó
ri
o.

1.6 – Organização do relatório

25. E
st
e
re
la
tó
ri
o
é
c
o
m
p
o
st
o
p
or
ci
n
c
o
c
a
pí
tu
lo
s.
O
pr
i
m
ei
ro
,
a
in
tr
o



d
u
ç
ã
o,
c
o
nt
é
m
o
pr
o
bl
e
m
a
d
e
a
u
di
to
ri
a,
a
d
el
ib
er
a
ç
ã
o
q
u
e
a
ut
or
iz
o
u
a
e
x
e
c
u
ç



ã
o
d
a
a
u
di
to
ri
a,
o
bj
et
iv
o
s
e
es
c
o
p
o,
q
u
es
tõ
es
d
e
a
u
di
to
ri
a,
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
li
m
it
a
ç
õ



es
,
e
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi
sc
al
iz
a
d
o
s.

26. O
se
g
u
n
d
o
c
a
pí
tu
lo
é
a
vi
sã
o
g
er
al
,
q
u
e
tr
a



Z
c
o
n
si
d
er
a
ç
õ
es
in
ic
ia
is
,
n
or
m
as
e
at
or
es
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
al
é
m
d
e
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
a
di
ci
o
n



ai
s
s
o
br
e
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
e
as
di
v
er
sa
s
re
a
ç
õ
es
e
i
m
pr
es
s
õ



es
d
e
di
v
er
s
o
s
ór
g
ã
o
s
e
e
nt
id
a
d
es
.

27. O
te
rc
ei
ro
c
a
pí
tu
lo
a
n
al
is
a
as
pr
e
m
is
sa
s
e
li
m
it
a
ç



õ
es
d
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n,
al
é
m
d
e
a
pr
es
e
nt
ar
c
o
n
cl
u
s
õ
es
d
e
o
ut
ro
s
es
tu
d
o
s
n
a
ci
o
n



ai
s
e
in
te
rn
a
ci
o
n
ai
s
s
o
br
e
o
ní
v
el
d
e
e
x
p
o
si
ç
ã
o
d
as
fa
m
íli
as
e
m
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s



o
ci
al
às
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

28. O
q
u
ar
to
c
a
pí
tu
lo
a
n
al
is
a
o
s
d
a
d
o
s
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c



e
n
e
a
pr
es
e
nt
a
as
c
o
n
cl
u
s
õ
es
p
o
ss
ív
ei
s
a
c
er
c
a
d
o
ní
v
el
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e



re
n
d
a
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
c
o
m
as
a
p
o
st
as
,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o-
se
as
li
m
it
a
ç
õ
es
i
m
p
o
st



as
à
a
u
di
to
ri
a,
c
o
nf
or
m
e
A
p
ê
n
di
c
e
1.

29. O
c
a
pí
tu
lo
ci
n
c
o
tr
a
z
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
c
o
m



o
o
s
ór
g
ã
o
s
d
a
A
d
m
in
is
tr
a
ç
ã
o
F
e
d
er
al
,
pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e
o
M
D
S
e
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F



a
z
e
n
d
a,
es
tã
o
at
u
a
n
d
o
p
ar
a
pr
ot
e
g
er
as
fa
m
íli
as
e
m
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
e
p
ar
a
g



ar
a
nt
ir
o
at
in
gi
m
e
nt
o
d
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
P
B
F.

30. C
o
m
o
m
e
n
ci
o
n
a
d
o,
o
A
p
ê
n
di
c
e
l
d
et



al
h
a
as
li
m
it
a
ç
õ
es
à
a
u
di
to
ri
a
v
er
if
ic
a
d
as
d
ur
a
nt
e
o
c
ur
s
o
d
o
s
tr
a
b
al
h
o
s,
e
o
A
p
ê



n
di
c
e
2,
q
u
e
tr
a
z
m
ai
or
es
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
to
d
a
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o



d
e
b
et
s.

31. N
o
s
el
e
m
e
nt
o
s
pr
é-
te
xt
u
ai
s
es
tã
o
di
s
p
o
st
o
s:
as
li
st
as
d
e
si
gl
as
,
ta
b
el
as
e
fi
g
ur



as
,
al
é
m
d
o
s
u
m
ár
io
.

1.7 – Benefícios estimados

32. O
s
b
e
n
ef
íc
io
s
es
p
er
a
d
o
s
c
o
m
o
pr
es
e
nt
e
tr
a
b
al
h
o
es
tã
o
re



la
ci
o
n
a
d
o
s
à
pr
o
d
u
ç
ã
o,
p
ar
a
o
s
ór
g
ã
o
s
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
p
ar
a
o
C
o
n
gr
es
s
o
N
a
ci
o
n



al
e
p
ar
a
to
d
a
a
s
o
ci
e
d
a
d
e,
d
e
u
m
di
a
g
n
ó
st
ic
o
m
ai
s
d
et
al
h
a
d
o
e
tr
a
n
s
p
ar
e
nt
e
s



o
br
e
c
o
m
o
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
v
ul
n
er
á
v
el
te
m
c
o
m
pr
o
m
et
id
o
se
u
s
re
c
ur
s
o
s
c
o
m
a
p
o
st



as
o
nl
in
e.
A
p
ar
ti
r
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
pr
o
d
u
zi
d
as
n
es
te
re
la
tó
ri
o,
es
p
er
a-
se
q
u
e
o
s
at
or
es
e
n



v
ol
vi
d
o
s
n
o
as
s
u
nt
o
a
d
ot
e
m
m
e
di
d
as
n
e
c
es
sá
ri
as
e
e
q
ui
li
br
a
d
as
p
ar
a
pr
ot
e
g
er
es
sa
p



o
p
ul
a
ç
ã
o.

2 – VISÃO GERAL SOBRE O BOLSA FAMÍLIA E A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS ONLINE

2.1 – O Programa Bolsa Família

33. O
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
(
P
B
F
)
te
m
p
or
o
bj
et
iv
o
c
e
nt
ra
l
c
o
nt
ri



b
ui
r
p
ar
a
a
er
ra
di
c
a
ç
ã
o
d
a
fo
m
e
e
p
ar
a
a
q
u
e
br
a
d
o
ci
cl
o
d
e
p
o
br
e
z
a,
at
u
a
n
d
o
e



m
tr
ês
di
m
e
n
s
õ
es
in
te
rl
ig
a
d
as
:

a) Garantia de alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;

b) Fortalecimento do acesso a direitos sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades, auxiliando na quebra do ciclo de pobreza entre gerações;

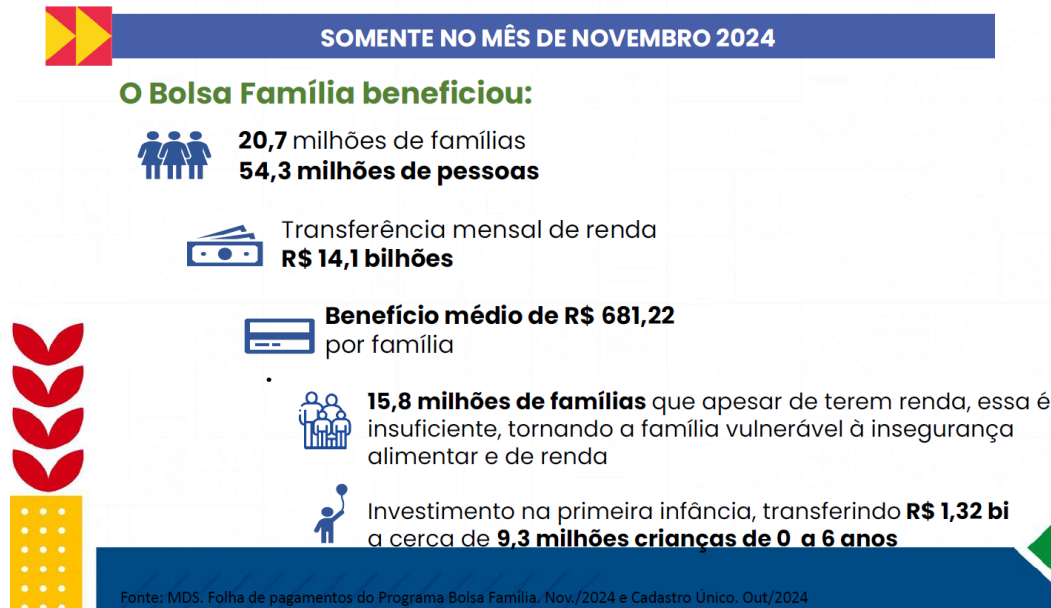
c) Criação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, com iniciativas que possibilitem a superação da situação de vulnerabilidade e promovam sua autonomia.

34. A
fi
g
ur
a
a
se
g
ui
r
a
pr
es
e
nt
a
al
g
u
m
as
es
ta
tí



st
ic
as
s
o
br
e
o
pr
o
gr
a
m
a
e
s
u
a
i
m
p
or
tâ
n
ci
a
p
ar
as
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
ia
d
as
:

Figura 4 - Dados quantitativos do PBF, em novembro de 2024



Citado em (Apud): Webinar Educação Financeira: Dinheiro e Ciências Comportamentais, disponível em <https://youtu.be/jT0wXJRn5WM>

35. U
m
d
o
s
i
m
p
a
ct
o
s
p
o
si
ti
v
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
é
q
u



e
o
a
c
es
s
o
à
re
n
d
a
p
el
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
fa
m
ili
ar
a
m
pl
ia
se
u
p
o
d
er
d
e
d
e
ci
sã
o,
g
er
a
n
d
o



a
ut
o
n
o
m
ia
e
re
s
p
o
n
sa
bi
li
d
a
d
e
p
es
s
o
al
p
ar
a,
e
m
re
gr
a,
pr
io
ri
z
ar
o
s
b
e
n
s
e
se
rv
iç
o
s



q
u
e
c
o
n
si
d
er
a
es
se
n
ci
ai
s
e
ur
g
e
nt
es
.
N
es
te
se
nt
id
o,
a
in
di
vi
d
u
al
id
a
d
e
d
e
c
a
d
a
fa
m
íli



a
e
se
u
s
pr
ó
pr
io
s
d
es
ej
o
s
sã
o
re
s
p
ei
ta
d
o
s,
c
o
nt
ri
b
ui
n
d
o
p
ar
a
re
st
a
ur
ar
o
m
ín
i
m
o
d
e



di
g
ni
d
a
d
e
à
q
u
el
es
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
e
xt
re
m
a
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
,
e
m
at
e
n
ç
ã



o
a
o
ar
t.
1º

,
in
ci
s
o
s
II
e
II
I,
d
a
C
F
e
a
o
ar
t.
4º

,
in
ci
s
o
II
I,
d
a
L
o
as
.

36. C
a
b
e
ai
n
d
a
d
es
ta



c
ar
q
u
e
o
v
al
or
b
as
e
m
e
n
sa
l
d
o
b
e
n
ef
íc
io
é
d
e,
n
o
m
ín
i
m
o,
R
\$
6
0
0,
0
0
p
or
fa
m
íli
a
(b
e



n
ef
íc
io
d
e
re
n
d
a
d
e
ci
d
a
d
a
ni
a
e
b
e
n
ef
íc
io
c
o
m
pl
e
m
e
nt
ar
)
e
x
c
et
o
p
ar
a
fa
m
íli
as
q
u



e
es
tã
o
n
a
re
gr
a
d
e
pr
ot
e
ç
ã
o
e
g
a
n
h
a
m
R
\$
3
0
0,
0
0.
A
es
se
v
al
or
sã
o
s
o
m
a
d
o
s
o
s
b
e



n
ef
íc
io
s
P
ri
m
ei
ra
In
fã
n
ci
a
(
R
\$
1
5
0,
0
0
p
or
cr
ia
n
ç
a
at
é
6
a
n
o
s)
,
V
ar
iá
v
el
F
a
m
ili
ar
(
R



\$
5
0,
0
0
0
p
ar
a
g
es
ta
nt
es
e
cr
ia
n
ç
as
o
u
a
d
ol
es
c
e
nt
es
e
nt
re
7
e
1
8
a
n
o
s
in
c
o
m
pl
et
o
s)
e
V



ar
iá
v
el
F
a
m
ili
ar
N
ut
ri
z
(
R
\$
5
0,
0
0
p
ar
a
m
ã
es
d
e
b
e
b
ês
d
e
at
é
6
m
es
es
).

2.2 – A regulamentação das apostas *online*

37. A
S
e
cr
et
ar
ia



d
e
P
rê
m
io
s
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
)
in
fo
r
m
o
u,
p
or
m
ei
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
S
E
I
8
9
8/
2
0
2
5/



M
F,
q
u
e
a
L
ei
1
3.
7
5
6/
2
0
1
8
cr
io
u
a
m
o
d
al
id
a
d
e
lo
té
ri
c
a
d
e
n
o
m
in
a
d
a
a
p
o
st
a
d
e



q
u
ot
a
fi
x
a,
q
u
e
é
u
m
si
st
e
m
a
d
e
a
p
o
st
as
e
m
q
u
e
é
d
ef
in
id
o,
n
o
m
o
m
e
nt
o
d
a
a
p
o
st



a,
q
u
a
nt
o
o
a
p
o
st
a
d
or
p
o
d
e
g
a
n
h
ar
e
m
c
as
o
d
e
a
c
er
to
d
o
se
u
pr
o
g
n
ó
st
ic
o.

38. In
ic
ia
l



m
e
nt
e,
a
L
ei
1
3.
7
5
6/
2
0
1
8
p
er
m
iti
u
a
p
e
n
as
a
p
o
st
as
re
la
ci
o
n
a
d
as
a
e
v
e
nt
o
s
re
ai
s
d



e
te
m
át
ic
a
es
p
or
ti
v
a,
al
é
m
d
e
d
ef
in
ir
q
u
e
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
fi
c
ar
ia
a
c
ar
g
o
d
o
M
in
is



té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a.

39. V
er
if
ic
o
u-
se
,
c
o
nt
u
d
o,
q
u
e
se
ri
a
m
n
e
c
es
sá
ri
as
al
te
ra
ç
õ
es
le
gi
sl
at



iv
as
n
o
se
nt
id
o
d
e
pr
e
v
er
e
x
pr
es
sa
m
e
nt
e
a
p
o
ss
ib
ili
d
a
d
e
d
e
c
o
br
a
n
ç
a
p
el
a
a
ut
or
iz
a



ç
ã
o
c
o
nf
er
id
a
a
o
o
p
er
a
d
or
d
e
a
p
o
st
as
d
e
q
u
ot
a
fi
x
a,
al
é
m
d
e
pr
e
vi
sã
o
d
e
in
fr
a
ç
õ



es
e
d
as
c
or
re
s
p
o
n
d
e
nt
es
sa
n
ç
õ
es
e
p
e
n
al
id
a
d
es
a
o
s
o
p
er
a
d
or
es
e
m
c
as
o
d
e
d
es
c
u



m
pr
i
m
e
nt
o
d
a
le
gi
sl
a
ç
ã
o
le
g
al
e
in
fr
al
e
g
al
.

40. A
ss
i
m
,
fo
i
pr
o
m
ul
g
a
d
a
a
L
ei
1
4.
7
9
0/



2
0
2
3
q
u
e,
al
é
m
d
e
pr
e
e
n
c
h
er
as
la
c
u
n
as
e
xi
st
e
nt
es
,
ta
m
b
é
m
p
er
m
iti
u
a
p
o
st
as
e
m
e



v
e
nt
o
s
vi
rt
u
ai
s
d
e
jo
g
o
s
o
nl
in
e.
A
lé
m
di
ss
o,
es
ta
b
el
e
c
e
u
di
v
er
s
o
s
te
m
as
q
u
e
d
e
v
er



ia
m
se
r
re
g
ul
a
m
e
nt
a
d
o
s
p
el
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a.
A
L
ei
d
et
er
m
in
o
u
ai
n
d
a
q
u
e



as
p
es
s
o
as
ju
rí
di
c
as
te
ri
a
m
pr
a
z
o
s
d
e
a
d
e
q
u
a
ç
ã
o
às
n
o
v
as
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
õ
es
n
ã
o



in
fe
ri
or
es
a
se
is
m
es
es
.

41. A
ss
i
m
,
o
D
e
cr
et
o
1
1.
9
0
7/
2
0
2
4
cr
io
u
a
S
e
cr
et
ar
ia
d
e
P
rê
m
io
s
e



A
p
o
st
as
(
S
P
A
)
e
d
ef
in
iu
s
u
as
at
ri
b
ui
ç
õ
es
.
E
m
se
g
ui
d
a,
a
S
P
A
p
u
bl
ic
o
u
a
P
or
ta
ri
a
S



P
A
/
M
F
5
6
1/
2
0
2
4,
d
ef
in
in
d
o
a
g
e
n
d
a
re
g
ul
at
ór
ia
e
p
o
st
er
io
r
m
e
nt
e
p
u
bl
ic
a
n
d
o
to



d
as
as
n
or
m
as
re
g
ul
a
m
e
nt
a
d
or
es
pr
e
vi
st
as
,
q
u
e
es
tã
o
e
m
pl
e
n
a
vi
g
ê
n
ci
a
d
es
d
e
1/
1/
2
0



2
5.
O
A
p
ê
n
di
c
e
2
d
es
te
re
la
tó
ri
o
fa
z
br
e
v
e
re
s
u
m
o
d
e
to
d
as
as
n
or
m
as
p
u
bl
ic
a
d
as
at
é
o



fi
m
d
a
fa
se
d
e
e
x
e
c
u
ç
ã
o
d
es
te
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o.

42. D
es
ta
c
a-
se
,
d
e
nt
re
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã



o
d
a
S
P
A
,
a
P
or
ta
ri
a
1.
2
3
1/
2
0
2
4,
q
u
e
es
ta
b
el
e
c
e
re
gr
as
e
di
re
tr
iz
es
p
ar
a
o
jo
g
o
re
s
p



o
n
sá
v
el
e
p
ar
a
as
pr
o
p
a
g
a
n
d
as
e
m
ar
k
et
in
g
d
as
e
m
pr
es
as
d
e
b
et
s.
A
lé
m
di
ss
o,
es
sa
p
or
ta
ri



a
ta
m
b
é
m
es
ta
b
el
e
c
e
di
re
it
o
s
e
d
e
v
er
es
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
e
d
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or



es
.
A
ss
i
m
,
o
jo
g
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
é
d
ef
in
id
o
c
o
m
o:

- I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:
- a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e
 - b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:
 - 1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
 - 2. consequências negativas à saúde física do apostador;
 - 3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento; e
 - 4. problemas sociais.

43. A
ss
i
m
,
o
ar
t.



3
o
d
a
P
or
ta
ri
a
pr
e
v
ê
a
n
e
c
es
si
d
a
d
e
d
e
c
ol
o
c
ar
à
di
s
p
o
si
ç
ã
o
d
o
a
p
o
st
a
d
or
m
e



c
a
ni
s
m
o
s
p
ar
a
q
u
e
ta
nt
o
el
e
m
es
m
o
q
u
a
nt
o
o
a
g
e
nt
e
o
p
er
a
d
or
p
o
ss
a
m
a
c
o
m
p
a



n
h
ar
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
s
q
u
e
in
di
q
u
e
m
ri
sc
o
s
d
e
d
e
p
e
n
d
ê
n
ci
a
e
d
e
e
n
di
vi
d
a
m
e



nt
o.
T
ai
s
m
e
c
a
ni
s
m
o
s
in
cl
u
e
m
a
a
d
o
ç
ã
o
d
e
li
m
it
es
pr
u
d
e
n
ci
ai
s
d
e
a
p
o
st
as
p
or
te



m
p
o
tr
a
n
sc
or
ri
d
o,
p
or
v
al
or
to
ta
l
d
e
p
o
si
ta
d
o
o
u
p
or
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
a
p
o
st
as
,
al
é
m



d
e
al
er
ta
s,
bl
o
q
u
ei
o
s,
te
m
p
o
s
d
e
p
a
u
sa
e
at
é
m
es
m
o
a
e
x
cl
u
sã
o
d
o
a
p
o
st
a
d
or
.



t.
8
o
el
e
n
c
a
as
p
es
s
o
as
q
u
e
n
ã
o
p
o
d
e
m
p
ar
ti
ci
p
ar
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
E
m
s
u
m
a,
as
pr



oi
bi
ç
õ
es
re
c
a
e
m
s
o
br
e
m
e
n
or
es
d
e
id
a
d
e,
p
es
s
o
as
q
u
e
p
o
ss
a
m
p
o
ss
ui
r
in
fo
r
m
a
ç
õ



es
pr
iv
il
e
gi
a
d
as
,
c
o
nf
lit
o
s
d
e
in
te
re
ss
e
o
u
in
fl
u
ê
n
ci
a
s
o
br
e
o
re
s
ul
ta
d
o
d
o
jo
g
o
o
u



e
v
e
nt
o,
al
é
m
d
e
p
es
s
o
as
di
a
g
n
o
st
ic
a
d
as
c
o
m
lu
d
o
p
at
ia
s
o
u
i
m
p
e
di
d
as
d
e
a
p
o
st



ar
p
or
d
e
ci
sã
o
ju
di
ci
al
.
A
té
o
m
o
m
e
nt
o,
n
ã
o
h
á
q
u
ai
s
q
u
er
pr
e
vi
s
õ
es
le
g
ai
s
o
u
in
fr
al
e



g
ai
s
q
u
e
pr
oi
b
a
m
b
e
n
ef
ic
ia
ri
o
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
ili
a,
o
u
m
es
m
o
p
es
s
o
as
e
m
si



tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e,
d
e
re
al
iz
ar
e
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

45. O
A
p
ê
n
di
c
e
2
d
es
te
re
la
tó



ri
o
a
pr
es
e
nt
a
to
d
a
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
já
p
u
bl
ic
a
d
a
e
d
et
al
h
a
al
g
u
n
s
p
o
nt
o
s
re
le
v



2.3 – Principais atores envolvidos

a
nt
es
.

46. A
es
tr
ut
ur
a
d
o
P
B
F
se
g
u
e
a
ló
gi
c
a
d
e
d
es
c
e
nt
ra
li
z
a
ç
ã
o:
g
er
e
n
ci
a
m
e
nt
o



e
fi
n
a
n
ci
a
m
e
nt
o
p
el
a
U
ni
ã
o,
se
n
d
o
es
ta
d
o
s,
D
is
tr
it
o
F
e
d
er
al
e
m
u
ni
cí
pi
o
s
c
or
re
s
p



o
n
sá
v
ei
s
p
el
a
e
x
e
c
u
ç
ã
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
c
o
nf
or
m
e
ar
ti
g
o
s
1
1
a
1
4
d
a
L
ei
1
4.
6
0
1/



2
0
2
3
e
D
e
cr
et
o
1
2.
0
6
4/
2
0
2
4.
A
fi
g
ur
a
a
se
g.
ui
r
re
s
u
m
e
o
fl
u
x
o
d
a
g
es
tã
o
d
es
c
e
nt



ra
li
z
a
d
a
d
o
pr
o
gr
a
m
a.

Figura 5 - Fluxo da gestão descentralizada do PBF

Municípios

Governo
Federal

Fonte: Infográfico 'O Brasil e seu sistema de proteção social', consultado em <https://wpp.org.br/publicacao/infografico-o-brasil-e-seu-sistema-de-protecao-social-versao-para-impressao/>, acesso em 13/3/2025.

47. N
o
ní
v
el
fe
d
er
al
,
n
o
s
te
r
m
o
s
d



o
D
e
cr
et
o
1
1.
3
9
2/
2
0
2
3,
c
o
m
p
et
e
à
S
e
cr
et
ar
ia
N
a
ci
o
n
al
d
e
R
e
n
d
a
d
e
C
id
a
d
a
ni
a



(
S
e
n
ar
c)
d
o
M
in
is
té
ri
o
d
o
D
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
,
F
a
m
íli
a
e
C
o
m
b



at
e
à
F
o
m
e
(
M
D
S
),
o
d
es
e
n
h
o,
di
sc
ip
li
n
a
e
re
p
as
se
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
d
o
P
B
F.

48. E
nt
re
as
c
o



m
p
et
ê
n
ci
as
pr
e
vi
st
as
n
o
D
e
cr
et
o
1
2.
0
6
4/
2
0
2
4,
d
es
ta
c
a-
se
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
as
c
o



n
di
ci
o
n
al
id
a
d
es
(c
o
nt
ra
p
ar
ti
d
as
a
se
re
m
c
u
m
pr
id
as
p
el
a
fa
m
íli
a)
e
a
d
ef
in
iç
ã
o
d
e
re
gr
as
d



e
g
es
tã
o
e
o
p
er
a
ci
o
n
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
p
a
g
a
m
e
nt
o
d
o
s
b
e
n
ef
íc
io
s
fi
n
a
n
c
ei
ro
s.
E
ss
as



di
re
tr
iz
es
d
e
v
e
m
se
m
pr
e
se
p
a
ut
ar
n
a
di
g
ni
d
a
d
e
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s,
re
s
p
ei
ta
r
s
u
a
a



ut
o
n
o
m
ia
e
g
ar
a
nt
ir
q
u
e
o
pr
o
gr
a
m
a
c
u
m
pr
a
se
u
pr
o
p
ó
si
to
fu
n
d
a
m
e
nt
al
:
re
d
u
zi
r
a



fo
m
e.

49. N
o
s
te
r
m
o
s
d
o
ar
ti
g
o
1
5
d
a
L
ei
1
4.
6
0
1/
2
0
2
3,
c
a
b
e
es
cl
ar
e
c
er
q
u
e
a
o
p
er
a



ç
ã
o
té
c
ni
c
a
e
o
s
p
a
g
a
m
e
nt
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
sã
o
re
al
iz
a
d
o
s
p
or
m
ei
o
d
a
C
ai
x
a
E
c



o
n
ô
m
ic
a
F
e
d
er
al
(
C
ai
x
a)
,
q
u
e
at
u
a
n
es
sa
s
a
ç
õ
es
c
o
nf
or
m
e
c
o
n
di
ç
õ
es
p
a
ct
u
a
d



as
c
o
m
o
g
o
v
er
n
o
fe
d
er
al
e
es
ta
b
el
e
ci
d
as
e
m
re
g
ul
a
m
e
nt
o.
A
p
ar
ti
r
d
e
1/
3/
2
0
2
5,
a
E
m



pr
es
a
d
e
T
e
c
n
ol
o
gi
a
e
In
fo
r
m
a
ç
õ
es
d
a
P
re
vi
d
ê
n
ci
a
ta
m
b
é
m
p
as
s
o
u
a
d
es
e
m
p
e
n



h
ar
u
m
p
a
p
el
c
e
nt
ra
l
n
a
o
p
er
a
ci
o
n
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
C
a
d
Ú
ni
c
o
Ú
ni
c
o
e,
c
o
n
se
q
u
e
nt



e
m
e
nt
e,
d
o
P
B
F
(p
e
ç
a
2
8)
.

50. E
m
re
gr
a,
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
fa
m
ili
ar
re
c
e
b
e
o
cr
é
di
to
d
o
s
re
c



ur
s
o
s
e
m
c
o
nt
a
p
o
u
p
a
n
ç
a,
m
o
vi
m
e
nt
a
d
a
p
or
c
ar
tã
o
b
a
n
c
ár
io
d
o
P
B
F,
p
er
m
iti
n
d



o
o
p
er
a
ç
õ
es
d
e
d
é
bi
to
,
a
c
es
s
o
a
se
rv
iç
o
s
b
a
n
c
ár
io
s
e
ut
ili
z
a
ç
ã
o/
sa
q
u
e
d
o
b
e
n



ef
íc
io
.
E
ss
a
c
o
nt
a
ta
m
b
é
m
a
d
m
it
e
o
ut
ra
s
m
o
vi
m
e
nt
a
ç
õ
es
pr
iv
a
d
as
,
c
o
nf
or
m
e
es
cl
ar



e
c
e
o
ar
t.
2º
,
in
ci
s
o
s
V
e
I
X
,
d
a
L
ei
1
4.
0
7
5/
2
0
2
0
e
a
P
or
ta
ri
a
M
D
S
9
5
4/
2
0
2
3.

51. A
d



e
m
ai
s,
i
m
p
or
ta
nt
e
ci
ta
r
o
p
a
p
el
d
a
R
e
d
e
F
e
d
er
al
d
e
Fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
P
B
F,
re
g
ul
a
m



e
nt
a
d
a
p
el
o
D
e
cr
et
o
1
1.
7
6
2/
2
0
2
3,
q
u
e
te
m
p
or
o
bj
et
iv
o
pr
o
p
or
m
e
di
d
as
p
ar
a
m
el
h
or



ar
a
q
u
al
id
a
d
e
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
e
a
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o
e
d
a
g
es
tã
o
d
o



P
B
F,
al
é
m
d
e
pr
e
v
e
ni
r
fr
a
u
d
es
.

52. É
u
m
ór
g
ã
o
in
te
r
m
in
is
te
ri
al
,
s
o
b
c
o
or
d
e
n
a
ç
ã
o



d
o
M
D
S,
q
u
e
in
cl
ui
,
e
nt
re
o
ut
ro
s,
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
d
a
A
d
v
o
c
a
ci
a-
G
er
al
e
C
o
nt
ro
la
d
or
ia
-



G
er
al
d
a
U
ni
ã
o,
al
é
m
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
-
G
er
al
d
a
P
re
si
d
ê
n
ci
a.
S
e
u
fu
n
ci
o
n
a
m
e
nt
o
é
p
a



ut
a
d
o
p
el
o
a
u
xí
li
o
m
út
u
o
e
in
te
rc
â
m
bi
o
d
e
m
et
o
d
ol
o
gi
as
,
e
x
p
er
iê
n
ci
as
e
b
as
e
d
e
d



a
d
o
s,
c
o
m
a
ç
õ
es
es
tr
ut
ur
a
nt
es
d
e
c
o
m
b
at
e
às
fr
a
u
d
es
,
in
cl
u
si
v
e
ci
b
er
n
ét
ic
as
,
se
m
cr



i
m
in
al
iz
ar
a
p
o
br
e
z
a.

53. P
or
m
ei
o
d
o
cr
u
z
a
m
e
nt
o
d
e
b
as
es
d
e
d
a
d
o
s
e
d
o
m
o
ni
to
ra
m
e



nt
o
d
e
m
o
vi
m
e
nt
a
ç
õ
es
at
íp
ic
as
,
a
R
e
d
e
at
u
a
d
e
fo
r
m
a
pr
e
v
e
nt
iv
a
p
ar
a
pr
ot
e
g
er
o
s



b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s,
re
fo
rç
a
n
d
o
a
se
g
ur
a
n
ç
a
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
e
c
oi
bi
n
d
o
o
u
s
o
in
d
e
vi
d



o
p
or
or
g
a
ni
z
a
ç
õ
es
cr
i
m
in
o
sa
s,
as
se
g
ur
a
n
d
o
q
u
e
o
s
re
c
ur
s
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
c
h
e
g



u
e
m
a
q
u
e
m
re
al
m
e
nt
e
pr
e
ci
sa
.

54. P
or
s
u
a
v
e
z,
o
re
gi
m
e
c
o
n
c
or
re
n
ci
al
d
e
a
p
o
st
as
p
or



q
u
ot
a
fi
x
as
(*b*
et
s)
é
re
g
ul
a
d
o
p
el
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
(
M
F
)
,
c
o
nf
or
m
e
L
ei
1
3.
7



5
6/
2
0
1
8,
al
te
ra
d
a
p
el
as
di
re
tr
iz
es
d
a
L
ei
1
4.
7
9
0/
2
0
2
3.

55. C
a
b
e
a
o
M
F,
p
or
m
ei
o
d
a
S
e
cr



et
ar
ia
d
e
P
rê
m
io
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
),
a
ut
or
iz
ar
pr
e
vi
a
m
e
nt
e,
m
o
ni
to
ra
r,
fi
sc
al
iz
ar
e
sa
n
ci
o
n



ar
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
a
(e
m
pr
es
as
d
e
b
et
s)
,
à
vi
st
a
d
o
in
te
re
ss
e
n
a
ci
o
n
al



e
d
a
pr
ot
e
ç
ã
o
d
o
s
in
te
re
ss
es
d
a
c
ol
et
iv
id
a
d
e,
te
n
d
o
p
or
pi
la
re
s:
a
pr
ot
e
ç
ã
o
a
o
c
o
n
s



u
m
id
or
;
p
u
bl
ic
id
a
d
e
re
s
p
o
n
sá
v
el
;
in
te
gr
id
a
d
e
d
as
a
p
o
st
as
e
e
v
e
nt
o
s
es
p
or
ti
v
o
s;



e
o
c
o
m
b
at
e
a
cr
i
m
es
e
fr
a
u
d
es
d
e
c
or
re
nt
es
,
c
o
m
o
a
la
v
a
g
e
m
d
e
di
n
h
ei
ro
e
a
e
v
as



ã
o
d
e
di
vi
sa
s.

56. N
o
ro
l
d
e
i
m
p
e
di
d
o
s
d
e
a
p
o
st
ar
,
pr
e
vi
st
o
n
o
ar
t.
2
6
d
a
L
ei
1
4.
7
9
0/



2
0
2
3,
n
ã
o
h
á
v
e
d
a
ç
ã
o
p
ar
a
q
u
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s
p
ar
ti
ci
p
e



m
di
re
ta
o
u
in
di
re
ta
m
e
nt
e
d
o
s
jo
g
o
s.

57. C
o
nf
or
m
e
a
P
or
ta
ri
a
N
or
m
at
iv
a
S
P
A
/
M
F
6
1
5/
2
0



2
4,
o
s
a
p
or
te
s
e
as
re
ti
ra
d
as
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi
n
a
n
c
ei
ro
s
p
el
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
b
e
m
c
o



m
o
o
p
a
g
a
m
e
nt
o
d
e
pr
ê
m
io
s
p
el
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
,
d
e
v
er
ã
o
se
r
re
al
iz
a
d
o
s



e
x
cl
u
si
v
a
m
e
nt
e
p
or
m
ei
o
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
el
et
rô
ni
c
a
(
P
I
X
,
d
é
bi
to
o
u
T
E
D
)
e
nt



re
u
m
a
c
o
nt
a
c
a
d
as
tr
a
d
a
d
o
a
p
o
st
a
d
or
e
a
c
o
nt
a
tr
a
n
sa
ci
o
n
al
d
o
a
g
e
nt
e
o
p
er
a



d
or
,
a
m
b
as
m
a
nt
id
as
e
m
in
st
it
ui
ç
õ
es
fi
n
a
n
c
ei
ra
s
o
u
d
e
p
a
g
a
m
e
nt
o
a
ut
or
iz
a
d
as
a
fu



n
ci
o
n
ar
p
el
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l
d
o
B
ra
si
l.

58. N
es
te
se
nt
id
o,
o
pr
in
ci
p
al
p
a
p
el
d
o
B
a
n
c
o
C
e



nt
ra
l
é
at
u
ar
p
ar
a
q
u
e
es
sa
s
e
nt
id
a
d
es
s
u
p
er
vi
si
o
n
a
d
as
(i
n
st
it
ui
ç
õ
es
fi
n
a
n
c
ei
ra
s)
e



m
pr
e
g
u
e
m
o
s
es
fo
rç
o
s
n
e
c
es
sá
ri
o
s
p
ar
a
m
o
ni
to
ra
r
se
u
s
cl
ie
nt
es
e
c
o
m
u
ni
q
u
e
m
as
tr



a
n
sa
ç
õ
es
at
íp
ic
as
a
o
C
o
n
se
lh
o
d
e
C
o
nt
ro
le
d
e
A
ti
vi
d
a
d
es
Fi
n
a
n
c
ei
ra
s
—
C
o
af
.

59. I
m
p



or
ta
nt
e
m
e
n
ci
o
n
ar
q
u
e
as
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
ta
m
b
é
m
tê
m
o
d
e
v
er
d
e
c
o
m
u
ni
c
ar
a
o



C
o
af
as
o
p
er
a
ç
õ
es
q
u
e
a
pr
es
e
nt
e
m
fu
n
d
a
d
a
s
u
s
p
ei
ta
d
e
la
v
a
g
e
m
d
e
di
n
h
ei
ro
e
d



e
fi
n
a
n
ci
a
m
e
nt
o
a
o
te
rr
or
is
m
o,
n
a
fo
r
m
a
d
a
P
or
ta
ri
a
S
P
A
/
M
F
1.
1
4
3/
2
0
2
4.

60. A
lé
m
di



ss
o,
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l
di
sc
ip
li
n
a
e
s
u
p
er
vi
si
o
n
a
o
s
ar
ra
nj
o
s
d
e
p
a
g
a
m
e
nt
o
s
in
te
gr



a
nt
es
d
o
Si
st
e
m
a
d
e
P
a
g
a
m
e
nt
o
s
B
ra
si
le
ir
o
(c
o
m
o
o
P
I
X
)
e
re
al
iz
a
es
tu
d
o
s
e
p
es
q



ui
sa
s
m
a
cr
o
e
m
ic
ro
e
c
o
n
ô
m
ic
as
a
b
or
d
a
n
d
o,
p
or
e
x
e
m
pl
o,
o
s
ef
ei
to
s
d
e
n
or
m
as
e
p
ol



íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
n
o
si
st
e
m
a
fi
n
a
n
c
ei
ro
n
a
ci
o
n
al
.

61. N
es
sa
li
n
h
a
d
e
p
es
q
ui
sa
,
i
m
p
or
ta
nt



e
ci
ta
r
a
P
es
q
ui
sa
d
e
O
rç
a
m
e
nt
o
s
F
a
m
ili
ar
es
,
re
al
iz
a
d
a
p
el
o
In
st
it
ut
o
B
ra
si
le
ir
o
d
e
G



e
o
gr
af
ia
e
E
st
at
ís
ti
c
a
(I
B
G
E
),
q
u
e
vi
sa
pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e
m
e
n
s
ur
ar
as
es
tr
ut
ur
as
d
e
c
o
n
s



u
m
o
d
as
fa
m
íli
as
e
p
o
ss
ib
ili
ta
tr
a
ç
ar
u
m
p
er
fi
l
d
as
c
o
n
di
ç
õ
es
d
e
vi
d
a
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o



a
p
ar
ti
r
d
a
a
n
ál
is
e
d
e
se
u
s
or
ç
a
m
e
nt
o
s
d
o
m
és
ti
c
o
s.
A
P
O
F
2
0
2
4-
2
0
2
5
es
tá
e
m
a



n
d
a
m
e
nt
o
e
ir
á
a
b
or
d
ar
a
te
m
át
ic
a
d
as
a
p
o
st
as
e
in
se
g
ur
a
n
ç
a
al
i
m
e
nt
ar
,
e
nt
re
o
ut
ra



s.
62. P
or
fi
m
,
ai
n
d
a
s
o
br
e
as
b
et
s
e
s
u
as
e
xt
er
n
al
id
a
d
es
n
e
g
at
iv
as
,
c
a
b
e
m
e
n
ci
o
n
ar
as



at
ri
b
ui
ç
õ
es
d
o:

a) Ministério da Saúde no cuidado por meio de campanhas educativas e atendimentos de saúde mental na Atenção Primária à Saúde (APS) e nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS);

b) Ministério da Educação na promoção da educação financeira, inclusive sobre os riscos e responsabilidades com apostas, estimulando o senso crítico nas escolas; e do

c) Ministério do Esporte no zelo pela integridade e imprevisibilidade dos eventos e dos resultados esportivos, bem como na autorização das modalidades esportivas que possam ser objeto de apostas.

2.4 – Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE

63. A
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
fo
i
p
u
bl
ic



a
d
a
c
o
m
o
o
bj
et
iv
o
d
e
m
e
n
s
ur
ar
o
ta
m
a
n
h
o
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
d
e
a



p
o
st
as
n
o
B
ra
si
l.
O
B
a
c
e
n
re
ss
al
to
u
as
di
fi
c
ul
d
a
d
es
d
o
es
tu
d
o,
vi
st
o
q
u
e
v
ár
ia
s
e
m
pr
es



as
d
e
b
et
s
n
ã
o
es
ta
v
a
m
c
or
re
ta
m
e
nt
e
cl
as
si
fi
c
a
d
as
n
o
se
to
r
e
c
o
n
ô
m
ic
o
a
pr
o
pr
ia
d
o.



D
es
se
m
o
d
o,
o
B
a
c
e
n
es
cl
ar
e
c
e
u
q
u
e
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
d
o
es
tu
d
o
sã
o
es
ti
m
at
iv
as
e
q
u
e



es
ta
v
a
m
s
uj
ei
to
s
a
o
s
ri
sc
o
s
d
o
s
pr
es
s
u
p
o
st
o
s
a
d
ot
a
d
o
s.

64. P
or
e
x
e
m
pl
o,
a
id
e
nt
if
ic



a
ç
ã
o
d
as
e
m
pr
es
as
d
e
b
et
s
fo
i
fe
it
a
c
o
m
b
as
e
e
m
ci
ta
ç
õ
es
n
a
in
te
rn
et
e
n
a
a
pl
ic
a
ç
ã
o



d
e
fi
lt
ro
s
c
o
m
c
ar
a
ct
er
ís
ti
c
as
tí
pi
c
as
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
d
e
a
p
o
st
as
.
S
e
g
u
n
d
o
o
B



a
c
e
n,
ta
is
c
ar
a
ct
er
ís
ti
c
as
e
n
v
ol
v
e
m
o
n
ú
m
er
o
d
e
p
es
s
o
as
q
u
e
es
tã
o
tr
a
n
sf
er
in
d
o
re



c
ur
s
o
s,
o
n
ú
m
er
o
d
e
tr
a
n
sa
ç
õ
es
,
o
tí
q
u
et
e
m
é
di
o
e
a
c
o
n
c
e
nt
ra
ç
ã
o
d
as
tr
a
n
sf
er



ên-
ci-
as
e
m
d
et
er
m
in
a
d
o
s
h
or
ár
io
s
(p
e
ç
a
2
9,
p.
2)
.

65. A
ss
i
m
,
o
B
a
c
e
n
es
ti
m
o
u
q
u
e
a
m



é
di
a
m
e
n
sa
l
d
e
g
as
to
s
c
o
m
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
a
p
o
st
as
fo
i
d
e
R
\$
2
1,
1
bi
lh
õ
es
e
m
2
0
2



4,
c
o
m
v
al
or
es
v
ar
ia
n
d
o
e
nt
re
R
\$
1
8
e
R
\$
2
1
bi
lh
õ
es
.
C
o
m
o
c
o
m
p
ar
a
ç
ã
o,
a
m
é
di
a
m



e
n
sa
l
d
e
g
as
to
s
c
o
m
lo
te
ri
as
fo
i
d
e
1,
9
bi
lh
ã
o.
R
es
sa
lt
e-
se
q
u
e
es
se
s
v
al
or
es
se
re
fe
re
m
às
tr



a
n
sf
er
ê
n
ci
as
br
ut
as
,
se
m
a
d
e
d
u
ç
ã
o
d
o
v
al
or
q
u
e
as
e
m
pr
es
as
p
a
g
a
m
a
o
s
a
p
o
st
a
d



or
es
q
u
e
a
c
er
ta
m
o
pr
o
g
n
ó
st
ic
o.
O
B
a
c
e
n
es
ti
m
a
q
u
e
o
v
al
or
re
ti
d
o
p
el
as
e
m
pr
es
as
é
d



e
1
5
%
,
c
o
m
o
s
d
e
m
ai
s
8
5
%
se
n
d
o
re
di
st
ri
b
uí
d
o
s
a
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
.

66. E
m
se
g
ui
d
a,



o
B
a
c
e
n
fe
z
u
m
a
a
n
ál
is
e
s
o
br
e
o
p
er
fi
l
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
in
fo
r
m
a
n
d
o
q
u
e
2
4



m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
fi
si
c
as
re
al
iz
ar
a
m
a
o
m
e
n
o
s
u
m
a
a
p
o
st
a
d
ur
a
nt
e
o
p
er
ío
d
o
a
n



al
is
a
d
o.
A
lé
m
di
ss
o,
a
m
ai
or
ia
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
tê
m
e
nt
re
2
0
e
3
0
a
n
o
s.
O
s
m
ai
s
jo
v
e
n



s
a
p
o
st
a
m
e
m
m
é
di
a
R
\$
1
0
0,
0
0
p
or
m
ês
,
e
n
q
u
a
nt
o
o
s
m
ai
s
v
el
h
o
s
ul
tr
a
p
as
sa
m
R



\$
3
0
0
0,
0
0
p
or
m
ês
.

Figura 6 - Influência da idade no perfil de gastos com apostas

Número de pessoas (milhões)
9,0
8,0
7,0
6,0
5,0
4,0
3,0
2,0
1,0
0,0

Fonte:
N
ot
a
T
éc
ni
ca
51
3/
20
24
-
B
C
B/
S
E
C
R



E
(p
eç
a
29
,
p.
3)

67. D
a
n
d
o
c
o
nt
in
ui
d
a
d
e
à
s
u
a
a
n
ál
is
e,
o
B
a
c
e
n
in
fo
r
m
o
u
q
u
e,
e
m
a
g
o



st
o
d
e
2
0
2
4,
ci
n
c
o
m
il
h
õ
es
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
er
a
m
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
e



q
u
e
te
ri
a
m
e
n
vi
a
d
o
R
\$
3
bi
lh
õ
es
às
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
p
or
m
ei
o
d
o
P
I
X
.
A
m
e
di
a
n



a
d
o
s
g
as
to
s
p
or
p
es
s
o
a
fo
i
d
e
R
\$
1
0
0,
0
0,
e
1
7
%
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m



íli
a
te
ri
a
m
re
al
iz
a
d
o
a
p
o
st
as
.

68. R
es
sa
lt
a-
se
q
u
e,
p
ar
a
fa
z
er
o
cr
u
z
a
m
e
nt
o
d
as
a
p
o
st
as
e



m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4,
o
B
a
n
c
o
ut
ili
z
o
u
a
in
fo
r
m
a
ç
ã
o
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F
d
e



d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3.

69. P
or
fi
m
,
o
B
a
c
e
n
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
d
o
se
u
es
tu
d
o



es
tã
o
e
m
li
n
h
a
c
o
m
o
ut
ro
s
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o
s
q
u
e
a
p
o
nt
a
m
q
u
e
fa
m
íli
as
d
e
b
ai
x
a
re
n



d
a
sã
o
as
m
ai
s
pr
ej
u
di
c
a
d
as
c
o
m
a
p
o
st
as
es
p
or
ti
v
as
e
q
u
e
es
tá
at
e
nt
o
a
o
te
m
a,
m
as
ai
n
d



a
pr
e
ci
sa
d
e
m
ai
s
d
a
d
o
s
e
te
m
p
o
p
ar
a
a
v
al
ia
r
c
o
m
m
ai
or
ro
b
u
st
e
z
s
u
as
i
m
pl
ic
a
ç
õ



es
p
ar
a
a
e
c
o
n
o
m
ia
,
a
es
ta
bi
li
d
a
d
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
e
o
b
e
m
-
es
ta
r
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o.



o
o
b
st
a
nt
e
a
re
le
v
â
n
ci
a
d
o
tr
a
b
al
h
o
d
o
B
a
c
e
n
e
as
le
gi
ti
m
as
pr
e
o
c
u
p
a
ç
õ
es
c
o
m



o
s
ef
ei
to
s
d
as
b
et
s
n
a
sa
ú
d
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o,
al
g
u
n
s
p
o
nt
o
s
d
o
es
tu
d
o



pr
e
ci
sa
ra
m
se
r
es
cl
ar
e
ci
d
o
s
e
m
re
u
ni
õ
es
e
nt
re
a
e
q
ui
p
e
d
o
B
a
c
e
n
e
a
e
q
ui
p
e
d
e
a
u



di
to
ri
a
e
e
m
of
íc
io
s
d
e
re
q
ui
si
ç
ã
o.

71. O
B
a
c
e
n
re
s
p
o
n
d
e
u
a
o
s
q
u
es
ti
o
n
a
m
e
nt
o
s
d



a
e
q
ui
p
e
p
or
m
ei
o
d
o
O
fi
ci
o
3
2
6
0
7/
2
0
2
4-
B
C
B
/
A
U
D
I
T
(p
e
ç
a
2
7)
·
Q
u
es
ti
o
n
o
u-



se
in
ic
ia
l
m
e
nt
e
a
c
er
c
a
d
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
d
o
es
tu
d
o.
A
ss
i
m
,
o
B
a
c
e
n
in
fo
r
m
o
u
q
u
e,



di
a
nt
e
d
as
di
fi
c
ul
d
a
d
es
i
m
p
o
st
as
p
el
a
n
ã
o
cl
as
si
fi
c
a
ç
ã
o
d
as
e
m
pr
es
as
n
o
C
N
A
E
9
2



0
0-
3/
9
9
(a
ti
vi
d
a
d
e
e
c
o
n
ô
m
ic
a
d
e
e
x
pl
or
a
ç
ã
o
d
e
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
a
p
o
st
as
)
fo
i



n
e
c
es
sá
ri
o
id
e
nt
if
ic
ar
as
e
m
pr
es
as
di
re
ta
m
e
nt
e
p
el
o
s
si
te
s
d
as
b
et
s.

72. A
ss
i
m
,
a
p
ó
s
a
id
e



nt
if
ic
a
ç
ã
o
d
as
pr
in
ci
p
ai
s
b
et
s
e
m
o
p
er
a
ç
ã
o
n
o
p
aí
s,
o
B
a
c
e
n
si
m
ul
o
u
a
p
or
te
s
vi
a



P
I
X
p
ar
a
o
bt
er
a
c
h
a
v
e
P
I
X
re
c
e
pt
or
a.
S
e
g
u
n
d
o
o
B
a
c
e
n,
c
a
d
a
P
I
X
c
or
re
s
p
o



n
d
e
a
u
m
a
e
m
pr
es
a.
C
o
nt
u
d
o,
c
as
o
es
sa
e
m
pr
es
a
se
ja
u
m
a
in
te
r
m
e
di
ár
ia
q
u
e
o
p
er
a
ci
o



n
al
iz
a
o
s
p
a
g
a
m
e
nt
o
s
d
a
e
m
pr
es
a
d
e
b
et
,
n
ã
o
h
á
g
ar
a
nt
ia
s
d
e
q
u
e
es
sa
in
te
r
m
e



di
ár
ia
n
ã
o
re
c
e
b
a,
ta
m
b
é
m
,
re
c
ur
s
o
s
d
e
o
ut
ra
s
e
m
pr
es
as
n
ã
o
li
g
a
d
as
a
o
m
er
c
a
d
o



d
e
b
et
s.
A
lé
m
di
ss
o,
n
ã
o
h
á
c
o
m
o
af
ir
m
ar
q
u
e
o
re
c
ur
s
o
tr
a
n
sf
er
id
o
te
n
h
a
si
d
o
d
e
fa



to
re
la
ci
o
n
a
d
o
a
u
m
a
a
p
o
st
a.
P
or
fi
m
,
u
m
v
al
or
tr
a
n
sf
er
id
o
p
or
u
m
a
p
o
st
a
d
or
é
a
p
e



n
as
u
m
a
p
or
te
in
ic
ia
l,
n
ã
o
se
n
d
o
p
o
ss
ív
el
sa
b
er
se
o
a
p
o
st
a
d
or
m
a
nt
e
v
e
es
se
v
al
or
c
o
m



o
sa
ld
o,
o
u
se
re
al
iz
o
u
di
v
er
sa
s
a
p
o
st
as
e
m
se
q
u
ê
n
ci
a.

73. P
ar
a
il
u
st
ra
r
es
sa
s
li
m
it
a
ç
õ
es
,



u
m
a
c
h
a
v
e
P
I
X
p
o
d
e
se
r
d
e
u
m
a
e
m
pr
es
a
in
te
r
m
e
di
ár
ia
q
u
e
pr
es
ta
se
rv
iç
o
s
fi
n
a
n



c
ei
ro
s
p
ar
a
a
e
m
pr
es
a
d
e
b
et
s
e,
a
o
m
es
m
o
te
m
p
o,
p
ar
a
o
ut
ra
s
e
m
pr
es
as
d
o
m
er
c
a
d
o
di



gi
ta
l,
c
o
m
o
se
rv
iç
o
s
d
e
st
re
a
m
in
g. A
lé
m
di
ss
o,
u
m
P
I
X
es
p
e
cí
fi
c
o
p
o
d
e
se
r
u
m
p
a
g
a



m
e
nt
o
re
c
e
bi
d
o
p
el
a
e
m
pr
es
a
n
ã
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
a
u
m
a
a
p
o
st
a.
P
or
fi
m
,
u
m
v
al
or
a
p



or
ta
d
o
p
el
o
a
p
o
st
a
d
or
p
o
d
e
g
er
ar
di
v
er
sa
s
o
ut
ra
s
a
p
o
st
as
.

74. A
in
d
a
as
si
m
,
p
ar
a
o
s
ef



ei
to
s
d
o
es
tu
d
o,
c
o
n
si
d
er
o
u-
se
c
o
m
o
pr
e
m
is
sa
q
u
e
to
d
as
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
P
I
X
re
al
iz
a



d
as
p
ar
a
es
sa
s
c
h
a
v
es
er
a
m
a
p
o
st
as
.

75. O
B
a
c
e
n
in
fo
r
m
o
u
q
u
e,
p
or
m
ei
o
d
as
c
h
a
v
es
P



I
X
,
fo
i
p
o
ss
ív
el
o
bt
er
o
s
C
N
P
Js
d
as
e
m
pr
es
as
.
C
o
m
a
li
st
a
d
e
C
N
P
Js
,
ta
m
b
é
m
fo
i
p
o



ss
ív
el
o
bt
er
o
ut
ra
s
c
h
a
v
es
P
I
X
ut
ili
z
a
d
as
p
or
es
sa
s
e
m
pr
es
as
.
C
o
m
es
sa
li
st
a
d
e
c
h
a
v
es



P
I
X
,
o
B
a
c
e
n
a
pl
ic
o
u
al
g
u
n
s
cr
it
ér
io
s
p
ar
a
fi
lt
ra
r
q
u
ai
s
es
ta
v
a
m
re
c
e
b
e
n
d
o
re



c
ur
s
o
s
d
e
a
p
o
st
as
,
c
o
m
o
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
re
c
e
bi
d
as
d
e
p
es
s
o
as
fi
si
c
as
,
n
ú
m
er
o
m



ín
i
m
o
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
e
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
re
al
iz
a
d
as
,
e
v
al
or
m
é
di
o
d
as
tr
a
n
sa
ç
õ
es



.
76. C
o
m
es
se
re
s
ul
ta
d
o,
ta
m
b
é
m
fo
i
p
o
ss
ív
el
a
o
B
a
c
e
n
c
a
pt
ar
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
d
o
s
C
N



P
Js
p
ar
a
as
p
es
s
o
as
fi
si
c
as
(
C
P
F
s)
,
o
q
u
e
fo
i
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o
p
a
g
a
m
e
nt
o
d
e
pr
ê
m



io
s,
p
o
ss
ib
ili
ta
n
d
o
o
c
ál
c
ul
o
d
a
re
te
n
ç
ã
o
d
e
v
al
or
es
p
el
as
e
m
pr
es
as
.

77. P
or
fi
m
,
c
o
m
b
as



e
n
a
li
st
a
d
e
o
p
er
a
ç
õ
es
c
o
n
si
d
er
a
d
as
c
o
m
o
b
et
s,
o
B
a
n
c
o
re
al
iz
o
u
c
o
n
s
ul
ta
s
e



m
S
Q
L
d
e
es
ta
tí
st
ic
as
re
s
u
m
o,
c
o
m
o
s
o
m
as
,
m
é
di
as
e
m
e
di
a
n
as
.
S
e
g
u
n
d
o
o
B
a
n
c



o,
n
ã
o
fo
ra
m
re
al
iz
a
d
as
e
xt
ra
ç
õ
es
d
e
d
a
d
o
s
in
di
vi
d
u
al
iz
a
d
o
s.
O
B
a
c
e
n
a
pr
es
e
nt
o
u



ai
n
d
a
n
o
v
as
e
xt
ra
ç
õ
es
-
re
s
u
m
o,
c
o
nf
or
m
e
fi
g
ur
a
a
se
g
ui
r.

Tabela 5 - Número de transferências às *bets* e valor mensal, por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Variável
Número de transferências mensais por indivíduo
Valor mensal transferido por indivíduo (em R\$)
Fon
te:
pe
ça



27

,
p.
7

78. D
ia
nt
e
d
as
e
xt
ra
ç
õ
es
re
al
iz
a
d
as
,
o
B
a
c
e
n
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
e
xi
st
e
m
m
ui
to
s
in
di
ví



d
u
o
s
tr
a
n
sf
er
in
d
o
v
al
or
es
b
ai
x
o
s,
e
n
q
u
a
nt
o
p
o
u
c
o
s
tr
a
n
sf
er
e
m
v
al
or
es
m
ui
to
el
e



v
a
d
o
s.
E
ss
a
c
o
n
cl
u
sã
o
se
to
rn
a
a
p
ar
e
nt
e
a
o
c
o
n
si
d
er
ar
q
u
e,
a
p
es
ar
d
a
m
e
di
a
n
a
d



as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
se
r
d
e
R
\$
1
0
0,
0
0,
a
m
é
di
a
é
R
\$
6
2
8,
3
3,
o
q
u
e
in
di
c
a
q
u
e
o
ut
li
er
s



in
fl
u
e
n
ci
ar
a
m
es
sa
m
é
di
a
si
g
ni
fi
c
at
iv
a
m
e
nt
e.

79. F
oi
q
u
es
ti
o
n
a
d
o
ai
n
d
a
s
o
br
e
a
q
u
a



nt
id
a
d
e
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
,
p
er
te
n
c
e
nt
es
às
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
q
u
e



a
p
o
st
ar
a
m
m
ai
s
d
o
q
u
e
R
\$
6
0
0,
0
0
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4.
E
ss
a
in
fo
r
m
a
ç
ã
o
é
re
le
v



a
nt
e
vi
st
o
q
u
e
o
v
al
or
m
é
di
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
n
es
te
m
ês
,
fo
i
d
e
R
\$
6
8
2,
1
6
e
o
v
al
or
b



as
e
é
d
e
R
\$
6
0
0,
0
0,
se
m
o
s
a
di
ci
o
n
ai
s
p
ar
a
g
es
ta
nt
es
,
b
e
b
ês
,
cr
ia
n
ç
as
o
u
a
d
ol
es
c
e



nt
es
.
80. D
e
v
e-
se
re
ss
al
ta
r
q
u
e
8
3,
9
3
%
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
p
o
ss
u
e



m
re
n
d
a
a
ut
o
d
e
cl
ar
a
d
a,
c
o
nf
or
m
e
se
rá
vi
st
o
n
o
c
a
pí
tu
lo
4
d
es
te
re
la
tó
ri
o.
A
ss
i
m
,
a
p
o



st
as
a
ci
m
a
d
o
v
al
or
m
é
di
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
n
ã
o
p
o
d
er
ia
m
se
r
c
o
n
si
d
er
a
d
as
c
o
m
o
“

ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
e
re
c
ur
s
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
”.

Tabela 6 - Apostas abaixo e acima de R\$ 600,00, por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Valor t

Total

Fonte:
pe
ça
27
,



p.
12

81. O
b
se
rv
a-
se
as
si
m
q
u
e
8
0,
8
%
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
re
al
iz
ar
a
m
a
p
o
st
as
at
é
R
\$
6
0
0,
0
0,
0,



e
n
q
u
a
nt
o
o
re
st
a
nt
e,
1
9,
2
%
a
p
o
st
ar
a
m
a
ci
m
a
d
es
se
v
al
or
.
C
o
nt
u
d
o,
c
h
a
m
a
at
e
n
ç



ã
o
q
u
e
o
s
v
al
or
es
a
ci
m
a
d
e
R
\$
6
0
0,
0
0
—
e,
p
or
ta
nt
o,
a
ci
m
a
d
o
v
al
or
b
as
e
d
o
P
B
F
—
re



pr
es
e
nt
a
m
8
4,
2
%
d
o
to
ta
l
tr
a
n
sf
er
id
o
às
e
m
pr
es
as
d
e
b
et
.

82. D
es
se
m
o
d
o,
c
o
n
si
d
er
a-
se
q
u



e
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n,
q
u
e
a
p
o
nt
o
u
q
u
e
p
es
s
o
as
p
er
te
n
c
e
nt
es
a
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri



as
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
te
ri
a
m
e
n
vi
a
d
o
3
bi
lh
õ
es
às
e
m
pr
es
as
d
e
b
et
,
pr
e
ci
sa
se
r
a
v
al
ia
d
o
d



e
fo
r
m
a
m
ai
s
d
et
al
h
a
d
a,
o
q
u
e
se
rá
fe
it
o
n
o
s
c
a
pí
tu
lo
s
3
e
4
d
es
te
re
la
tó
ri
o.

2.4.1 – Manifestação dos órgãos envolvidos sobre a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE

83. C
o
m
b



as
e
n
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
a
pr
es
e
nt
a
d
as
p
el
o
B
a
c
e
n
n
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S



E
C
R
E
, fo
ra
m
e
n
c
a
m
in
h
a
d
o
s
of
íc
io
s
d
e
re
q
ui
si
ç
ã
o
a
o
M
D
S,
M
F,
I
B
G
E
e
I
P
E
A
,
c



o
m
o
o
bj
et
iv
o
d
e
id
e
nt
if
ic
ar
a
e
xi
st
ê
n
ci
a

o
u
pr
e
vi
sã
o

d
e
es
tu
d
o
s,
d
a
d
o
s
o
u
in



fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli



a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
S
ol
ic
it
o
u-
se
,
ai
n
d
a,
q
u
e
o
s
re
fe
ri
d
o
s
ór
g
ã
o
s
se
m
a
ni
fe
st
as
se
m



s
o
br
e
o
c
o
nt
e
ú
d
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a.

84. D
e
v
e-
se
e
nf
at
iz
ar
q
u
e
as
o
pi
ni
õ
es
e
a
n
ál
is
es
di
sc



or
ri
d
as
n
es
te
s
u
bt
ó
pi
c
o,
c
uj
o
o
bj
et
iv
o
é
re
gi
st
ra
r
a
m
a
ni
fe
st
a
ç
ã
o
d
o
s
ór
g
ã
o
s
e
n
v
ol



vi
d
o
s,
n
ã
o
re
fl
et
e
m
,
n
e
c
es
sa
ri
a
m
e
nt
e,
o
e
nt
e
n
di
m
e
nt
o
d
a
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to
ri
a
e



m
re
la
ç
ã
o
a
o
E
st
u
d
o
d
o
B
a
c
e
n
o
u
s
o
br
e
o
o
bj
et
o
d
o
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o
e
m
si
.

85. O
I
B
G



E
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
at
u
al
m
e
nt
e
n
ã
o
p
o
ss
ui
in
di
c
a
d
or
es
s
o
br
e
o
v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
fi



n
a
n
c
ei
ro
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
q
u
e
es
tã
o
c
o
m
pr
o
m
et
id
o
s
c
o
m
a
p



o
st
as
o
nl
in
e.
C
o
nt
u
d
o,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o-
se
o
a
u
m
e
nt
o
d
a
re
le
v
â
n
ci
a
d
o
te
m
a,
a
P
es
q
ui



sa
d
e
O
rç
a
m
e
nt
o
s
F
a
m
ili
ar
es
2
0
2
4-
2
0
2
5
(
P
O
F
)
a
di
ci
o
n
ar
á
p
er
g
u
nt
as
es
p
e
cí
fi
c
as



s
o
br
e
g
as
to
s
c
o
m
jo
g
o
s
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
A
c
ol
et
a
d
o
s
d
a
d
o
s
te
v
e
in
íc
io
e
m
n
o
v
e



m
br
o
d
e
2
0
2
4,
m
as
ai
n
d
a
n
ã
o
h
á
d
at
a
d
ef
in
id
a
p
ar
a
a
p
u
bl
ic
a
ç
ã
o
d
o
re
s
ul
ta
d
o
d
a



p
es
q
ui
sa
(p
e
ç
a
3
0)
.

86. O
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
m
a
ni
fe
st
o
u-
se
p
or
m
ei
o
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
d



e
P
rê
m
io
s
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
)
n
a
N
ot
a
T
é
c
n
i
c
a
S
E
I
8
9
8/
2
0
2
5/
M
F
(p
e
ç
a
3
2)
.
Q
u
a



nt
o
a
o
c
o
nt
e
ú
d
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
,
a
S
P
A
in
fo
r
m
o
u
q
u



e
s
u
a
p
u
bl
ic
a
ç
ã
o
o
c
or
re
u
e
m
p
er
í
o
d
o
a
nt
er
í
o
r
à
vi
g
ê
n
ci
a
d
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d



a
S
P
A
e
d
a
e
x
cl
u
si
vi
d
a
d
e
d
e
at
iv
id
a
d
e
p
or
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
as
d
e
q
u



ot
a
fi
x
a
a
ut
or
iz
a
d
o
s,
c
o
m
vi
g
ê
n
ci
a
a
p
ar
ti
r
d
e
1/
1/
2
0
2
5,
c
o
nf
or
m
e
e
x
pl
ic
it
a
d
o,
e



e
m
m
o
m
e
nt
o
a
nt
er
io
r
à
c
ol
et
a
d
e
d
a
d
o
s
p
el
o
Si
st
e
m
a
d
e
G
es
tã
o
d
e
A
p
o
st
as
(
S
I
G



A
P
)
i
m
p
o
ss
ib
ili
ta
n
d
o
q
u
ai
s
q
u
er
a
n
ál
is
es
p
el
a
S
P
A
.

87. C
o
nt
u
d
o,
a
S
P
A
re
gi
st
ro
u
q
u



e
e
nt
e
n
d
e
q
u
e
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
q
u
e
c
o
n
sc
ie
nt
iz
e
m
o
s
ci
d
a
d
ã
o
s
e
q
u
e
c
o
m
b
at



a
m
as
e
xt
er
n
al
id
a
d
es
n
e
g
at
iv
as
g
er
a
d
as
p
el
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
se
ri
a
m
m
ai
s



ef
et
iv
as
d
o
q
u
e
a
pr
oi
bi
ç
ã
o
d
e
p
ar
ti
ci
p
a
ç
ã
o
d
e
d
et
er
m
in
a
d
o
s
gr
u
p
o
s
n
es
se
m
er
c
a



d
o
(p
e
ç
a
3
2,
p.
4)

.

88. T
a
m
b
é
m
fo
i
re
al
iz
a
d
a
re
u
ni
ã
o
o
nl
in
e
c
o
m
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
d
a
S
P
A



e
m
2
1/
3/
2
0
2
5.
N
es
ta
re
u
ni
ã
o,
a
e
q
ui
p
e
d
a
S
P
A
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
q
u
es
tõ
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c



as
si
g
ni
fi
c
at
iv
as
di
fi
c
ul
ta
m
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
o
s
d
a
d
o
s
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
n
o
es
tu
d
o
d
o
B
a



c
e
n
c
o
m
o
b
as
e
p
ar
a
or
ie
nt
ar
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
.

89. A
pr
i
m
ei
ra
q
u
es
tã
o
é
a
id
e
nt
if
ic
a
ç
ã
o



d
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
as
.
N
a
é
p
o
c
a
d
a
el
a
b
or
a
ç
ã
o
d
o
es
tu
d
o,
n
ã
o
h



a
vi
a
a
ut
or
iz
a
ç
ã
o
fo
r
m
al
p
ar
a
es
se
s
o
p
er
a
d
or
es
,
e
n
ã
o
er
a
p
o
ss
ív
el
sa
b
er
a
o
c
er
to
q
u



e
m
el
es
er
a
m
o
u
c
o
m
o
fu
n
ci
o
n
a
v
a
m
.
N
ã
o
er
a
p
o
ss
ív
el
af
ir
m
ar
c
o
m
c
er
te
z
a
se
o
s
v
al



or
es
fo
ra
m
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
ar
a
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
as
o
u
p
ar
a
o
p
er
a
d
or
es
d
e
jo



g
o
s
el
et
rô
ni
c
o
s,
p
or
e
x
e
m
pl
o.
T
al
si
tu
a
ç
ã
o
le
v
a
nt
a
d
ú
vi
d
as
s
o
br
e
c
o
m
o
fo
i
p
o
ss
ív



el
c
o
nf
ir
m
ar
a
id
e
nt
if
ic
a
ç
ã
o
d
es
se
s
a
g
e
nt
es
e
as
s
o
ci
á-
lo
s
às
at
iv
id
a
d
es
d
e
a
p
o
st
as
.



se
g
u
n
d
a
q
u
es
tã
o
é
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
ut
ili
z
a
d
a
p
ar
a
o
c
ál
c
ul
o,
q
u
e
fo
i
fe
it
a
c
o
m
b
as
e



e
m
C
P
F
s,
o
q
u
e
i
m
p
e
d
e
a
id
e
nt
if
ic
a
ç
ã
o
d
a
or
ig
e
m
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
ut
ili
z
a
d
o
s,
b
e



m
c
o
m
o
a
re
la
ç
ã
o
di
re
ta
c
o
m
o
or
ç
a
m
e
nt
o
fa
m
ili
ar
.
S
e
g
u
n
d
o
a
e
q
ui
p
e
d
a
S
P
A
,
n



ã
o
h
á
c
o
m
o
d
et
er
m
in
ar
se
o
s
v
al
or
es
a
n
al
is
a
d
o
s
er
a
m
pr
o
v
e
ni
e
nt
es
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a



o
u
d
e
o
ut
ra
s
fo
nt
es
pr
iv
a
d
as
d
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o.

91. A
S
P
A
ta
m
b
é
m
p
o
n
d
er
o
u
q
u
e
e
xi
st
e
m



re
la
to
s
d
e
q
u
e
gr
u
p
o
s
v
ul
n
er
á
v
ei
s,
c
o
m
o
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
sã
o
fr
e
q



u
e
nt
e
m
e
nt
e
ví
ti
m
as
d
e
fr
a
u
d
es
,
c
o
m
c
o
nt
as
b
a
n
c
ár
ia
s
a
b
er
ta
s
e
m
se
u
s
n
o
m
es
se
m



o
se
u
c
o
n
h
e
ci
m
e
nt
o.

92. A
ss
i
m
,
a
c
o
n
cl
u
sã
o
d
a
S
P
A
é
d
e
q
u
e
n
ã
o
e
xi
st
e
m
g
ar
a
nt
ia



s
d
e
q
u
e
o
s
re
c
ur
s
o
s
a
n
al
is
a
d
o
s
n
o
es
tu
d
o
se
ja
m
,
d
e
fa
to
,
or
iu
n
d
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a



m
ili
a
o
u
q
u
e
te
n
h
a
m
si
d
o
ut
ili
z
a
d
o
s
p
ar
a
a
p
o
st
as
.
E
ss
as
in
c
er
te
z
as
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as



to
m
a
m
o
d
a
d
o
p
o
u
c
o
c
o
nf
iá
v
el
p
ar
a
se
rv
ir
c
o
m
o
b
as
e
or
ie
nt
a
d
or
a
d
e
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl



ic
as
.
S
er
ia
m
n
e
c
es
sá
ri
o
s
m
ai
or
es
a
pr
of
u
n
d
a
m
e
nt
o
s
n
a
a
n
ál
is
e
e
m
ai
or
ri
g
or
m
et
o
d
ol



ó
gi
c
o
p
ar
a
g
ar
a
nt
ir
q
u
e
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
se
ja
m
pr
e
ci
sa
s
e
q
u
e
p
o
ss
a
m
se
r
ut
ili
z
a
d
as
d



e
fo
r
m
a
ef
et
iv
a
n
o
d
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
d
e
a
ç
õ
es
g
o
v
er
n
a
m
e
nt
ai
s.

93. P
or
fi
m
,
a
S
P
A
d
es



ta
c
o
u
q
u
e
a
p
e
n
as
a
p
ar
ti
r
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
c
o
m
o
in
íc
io
fo
r
m
al
d
a
re
g
ul
a
ç
ã
o
d



o
m
er
c
a
d
o,
se
to
rn
o
u
p
o
ss
ív
el
o
bt
er
u
m
re
tr
at
o
m
ai
s
fi
el
d
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
o
s
a
p
o
st



a
d
or
es
e
d
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
.
C
o
nt
u
d
o,
c
o
n
si
d
er
o
u
q
u
e
a
p
e
n
as
tr
ês
m
es
es
d
e



fu
n
ci
o
n
a
m
e
nt
o
d
o
m
er
c
a
d
o
re
g
ul
a
d
o
ai
n
d
a
di
fi
c
ul
ta
m
a
m
e
di
ç
ã
o
c
o
m
pr
e
ci
sã
o
d



o
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
n
o
s
re
c
ur
s
o
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s,
se
n



d
o
re
le
v
a
nt
e
a
g
u
ar
d
ar
p
er
ío
d
o
s
m
ai
or
es
p
ar
a
p
o
ss
ib
ili
ta
r
c
o
n
cl
u
s
õ
es
pr
e
ci
sa
s.

94. Já
o
I



P
E
A
in
fo
r
m
o
u,
p
or
m
ei
o
d
o
O
f
i
ci
o
1
2
1
1-
2
0
2
4-
A
U
D
I
N
-
I
P
E
A
(p
e
ç
a
3
1)
,
q
u
e
n
ã



o
p
o
ss
ui
es
tu
d
o
s,
d
a
d
o
s
o
u
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
o
ní
v
el
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e
re



n
d
a
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
e
q
u
e
a
e
v
e
nt
u
al
re
al



iz
a
ç
ã
o
d
e
es
tu
d
o
s
d
e
p
e
n
d
e
d
a
p
u
bl
ic
a
ç
ã
o
d
a
P
O
F
2
0
2
4-
2
0
2
5,
p
el
o
I
B
G
E
,



c
o
m
o
s
d
a
d
o
s
s
o
br
e
o
s
g
as
to
s
d
as
fa
m
íli
as
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

95. Q
u
a
nt
o
à
n
ot
a
d
o
B



a
c
e
n,
o
I
P
E
A
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
n
ã
o
é
p
o
ss
ív
el
te
c
er
m
ai
or
es
c
o
m
e
nt
ár
io
s,
te
n
d
o
e
m
vi
st



a
a
es
c
as
se
z
d
e
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
n
a
N
ot
a.
O
In
st
it
ut
o
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
re
s
ul
ta
d
o
d
e
q
u
al
q



u
er
tr
a
b
al
h
o
n
es
se
se
nt
id
o
d
e
v
er
ia
se
r
re
pr
o
d
u
zí
v
el
,
o
q
u
e
é
i
m
p
o
ss
ív
el
n
es
te
c
as
o,
d



e
vi
d
o
a
o
si
gi
lo
q
u
e
pr
ot
e
g
e
as
tr
a
n
sa
ç
õ
es
b
a
n
c
ár
ia
s.

96. O
I
P
E
A
a
n
al
is
o
u
ai
n
d
a
q
u
e



a
m
e
di
a
n
a
d
e
R
\$
1
0
0
e
a
m
é
di
a
d
e
R
\$
6
0
0
in
di
c
a
m
u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
b
as
ta
nt
e
as
si



m
ét
ri
c
a,
c
o
m
v
al
or
es
e
xt
re
m
o
s
al
é
m
d
a
re
n
d
a
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.
P



o
n
d
er
o
u
ai
n
d
a
q
u
e
se
ri
a
m
n
e
c
es
sá
ri
as
o
ut
ra
s
es
ta
tí
st
ic
as
d
a
di
st
ri
b
ui
ç
ão,
c
o
m
o
o
s



v
al
or
es
e
m
p
er
c
e
nt
is
se
le
ci
o
n
a
d
o
s
o
u
a
pr
ó
pr
ia
c
ur
v
a
d
e
p
er
c
e
nt
is
.

97. A
lé
m
di
ss
o,
o
I
P



E
A
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
ut
ra
s
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
se
ri
a
m
n
e
c
es
sá
ri
as
p
ar
a
c
ar
a
ct
er
iz
ar
e
v
e
nt
u
al



ví
ci
o
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
c
o
m
o
q
u
a
n
d
o
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
p
ar
a
m
d
e
a
p
o
st
ar
,
se
a
c



ei
ta
m
as
p
er
d
as
o
u
se
in
c
or
re
m
e
m
p
er
d
as
ai
n
d
a
m
ai
or
es
b
u
sc
a
n
d
o
a
re
c
u
p
er
a
ç
ã
o
d
e
v



al
or
es
p
er
di
d
o
s,
o
ri
t
m
o
d
e
jo
g
o,
e
nt
re
o
ut
ro
s.

98. P
or
fi
m
,
o
I
P
E
A
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
a
N
ot
a
T



é
c
ni
c
a
d
o
B
a
c
e
n
c
o
nt
ri
b
ui
u
p
ar
a
a
u
m
e
nt
ar
o
pr
e
c
o
n
c
ei
to
c
o
nt
ra
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s



d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
q
u
e
tê
m
di
re
it
o
d
e
g
as
ta
r
o
s
v
al
or
es
re
c
e
bi
d
o
s
c
o
m
o
d
es
ej
ar
e
m
.
O



In
st
it
ut
o
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
ví
ci
o
e
m
jo
g
o
s
d
e
v
e
se
r
c
o
m
b
at
id
o,
m
as
q
u
e
n
ã
o
e
xi
st
e
m



es
tu
d
o
s
o
u
p
es
q
ui
sa
s
q
u
e
a
p
o
nt
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
s
ól
id
as
d
e
q
u
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B



ol
sa
F
a
m
ili
a
sã
o
m
ai
s
af
et
a
d
o
s
d
o
q
u
e
o
ut
ro
s
se
g
m
e
nt
o
s
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o.

99. C
o
m
vi
st
as



a
a
pr
of
u
n
d
ar
as
re
s
p
o
st
as
c
o
nt
id
as
n
o
O
fi
ci
o
1
2
1
1-
2
0
2
4-
A
U
D
I
N
-
I
P
E
A
,
ta
m
b
é
m



fo
i
re
al
iz
a
d
a
re
u
ni
ã
o
o
nl
in
e
c
o
m
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
I
P
E
A
,
n
o
di
a
2
1/
3/
2
0
2
5.
N
es
sa
o
p
or



tu
ni
d
a
d
e,
o
re
pr
es
e
nt
a
nt
e
d
o
I
P
E
A
re
it
er
o
u
q
u
e
n
e
c
es
si
ta
d
e
e
vi
d
ê
n
ci
as
p
ar
a
ti
ra
r



m
ai
or
es
c
o
n
cl
u
s
õ
es
s
o
br
e
o
as
s
u
nt
o,
m
as
q
u
e
o
c
o
nt
e
ú
d
o
d
a
n
ot
a
té
c
ni
c
a
n
ã
o
p
er



m
it
e
m
ai
or
es
a
n
ál
is
es
.

100. D

es
ta
c
o
u-
se
n
o
v
a
m
e
nt
e
q
u
e
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
te
m
p
or
di
re
tr
iz
o
re



s
p
ei
to
à
a
ut
o
n
o
m
ia
d
as
fa
m
ili
as
p
o
br
es
,
e
d
e
v
e
s
u
p
er
ar
pr
át
ic
as
p
at
er
n
al
is
ta
s.
U
m
a
v
e



z
q
u
e
o
di
n
h
ei
ro
c
h
e
g
a
às
m
ã
o
s
d
as
fa
m
íli
as
,
c
a
b
e
a
el
as
d
e
ci
di
re
m
c
o
m
o
ut
ili
z
á-
lo
.



E
v
e
nt
u
ai
s
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
õ
es
s
o
br
e
c
o
m
o
o
di
n
h
ei
ro
d
e
v
e
se
r
u
sa
d
o
se
ri
a
u
m
re
tr
o



c
es
s
o
n
as
p
ol
íti
c
as
s
o
ci
ai
s.

101. O

re
pr
es
e
nt
a
nt
e
d
o
I
P
E
A
ta
m
b
é
m
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
a
N
ot
a



d
á
a
e
nt
e
n
d
er
q
u
e
o
s
re
c
ur
s
o
s
sã
o
pr
o
v
e
ni
e
nt
es
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
c
o
nt
u
d
o
n
ã
o
é



p
o
ss
ív
el
d
et
er
m
in
ar
se
o
di
n
h
ei
ro
a
p
o
st
a
d
o
te
m
or
ig
e
m
n
o
pr
o
gr
a
m
a
o
u
se
é
pr
o
v
e
ni
e
nt



e
d
e
o
ut
ra
s
re
n
d
as
fo
r
m
ai
s
o
u
in
fo
r
m
ai
s.

102. A

in
d
a
as
si
m
,
m
es
m
o
a
d
ot
a
n
d
o-
se
a
pr
e
m
is
sa



d
e
q
u
e
ta
is
re
c
ur
s
o
s
te
ri
a
m
or
ig
e
m
p
ú
bl
ic
a,
p
or
m
ei
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
re
fu
to



u
a
id
ei
a
d
e
q
u
e
is
s
o
se
ri
a
s
uf
ic
ie
nt
e
p
ar
a
ju
st
if
ic
ar
a
tu
te
la
es
ta
ta
l.
C
o
nf
or
m
e
m
e
n
ci
o
n



o
u,
d
es
o
n
er
a
ç
õ
es
fi
sc
ai
s
c
o
n
c
e
di
d
as
a
d
et
er
m
in
a
d
o
s
se
to
re
s
d
a
e
c
o
n
o
m
ia
n
ã
o
e



n
se
ja
m
q
u
es
ti
o
n
a
m
e
nt
o
s
s
o
br
e
c
o
m
o
as
e
m
pr
es
as
es
tã
o
g
as
ta
n
d
o
o
di
n
h
ei
ro
q
u
e
se
ri



a
d
es
ti
n
a
d
o
à
tr
ib
ut
a
ç
ã
o.

103. Q

u
a
nt
o
a
o
re
s
ul
ta
d
o
d
a
N
ot
a,
a
p
o
nt
o
u
q
u
e
as
p
o
u
c
as
in



fo
r
m
a
ç
õ
es
di
v
ul
g
a
d
as
—
ci
n
c
o
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
a
p
o
st
ar
a
m
3
bi
lh
õ
es
d
e
re
ai
s
—
sã



o
in
s
uf
ic
ie
nt
es
p
ar
a
q
u
ai
s
q
u
er
c
o
n
cl
u
s
õ
es
.
A
s
a
p
o
st
as
p
o
d
e
m
te
r
u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç



ã
o
d
es
ig
u
al
,
c
o
m
m
ui
ta
s
p
es
s
o
as
a
p
o
st
a
n
d
o
v
al
or
es
b
ai
x
o
s
e
p
o
u
c
as
a
p
o
st
a
n
d



o
v
al
or
es
al
to
s.
C
o
nf
or
m
e
se
rá
a
n
al
is
a
d
o
n
o
c
a
pí
tu
lo
4,
a
a
n
ál
is
e
d
a
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to



ri
a
s
o
br
e
o
s
d
a
d
o
s
s
ol
ic
it
a
d
o
s
a
o
B
a
c
e
n
re
fo
rç
a
a
p
er
c
e
p
ç
ã
o
d
o
e
nt
re
vi
st
a
d



o.

104. A

lé

m

di

ss

o,

ta

m

b

é

m

é

n

e

c

es

sá

ri

o

c

o

n

si

d

er

ar

o

s

re

to

rn

o

s

d

as

a

p

o

st

as

,

já

q

u

e

o

s

jo

g



o
s
o
nl
in
e
sã
o
es
tr
ut
ur
a
d
o
s
p
ar
a
of
er
e
c
er
p
e
q
u
e
n
o
s
g
a
n
h
o
s
in
ic
ia
is
,
in
c
e
nt
iv
a
n



d
o
a
c
o
nt
in
ui
d
a
d
e
d
as
a
p
o
st
as
. A
m
ai
or
p
ar
te
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
te
n
d
e
a
p
ar
ar
q
u
a
n



d
o
c
o
m
e
ç
a
a
p
er
d
er
di
n
h
ei
ro
,
m
as
h
á
a
q
u
el
es
q
u
e
p
er
si
st
e
m
,
te
nt
a
n
d
o
re
c
u
p
er
ar



p
er
d
as
.
D
es
se
m
o
d
o,
u
m
es
tu
d
o
s
o
br
e
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
pr
e
ci
sa
ri
a
c
al
c
ul
ar
o
sa
ld



o
lí
q
ui
d
o,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o
ta
nt
o
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s
q
u
a
nt
o
o
s
g
a
n
h
o
s.

105. Q
u
a
nt



o
às
d
e
ci
s
õ
es
re
la
ti
v
as
a
o
bl
o
q
u
ei
o
d
e
C
P
F
s
c
o
m
o
in
tu
it
o
d
e
pr
oi
bi
r
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s



d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
d
e
a
p
o
st
ar
e
m
,
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
el
as
p
o
d
e
m
se
r
c
o
nt
ra
pr
o



d
u
c
e
nt
es
,
al
é
m
d
e
te
re
m
o
p
ot
e
n
ci
al
d
e
g
er
ar
a
d
a
pt
a
ç
õ
es
n
o
m
er
c
a
d
o
c
o
m
o,
p
or
e



x
e
m
pl
o,
o
s
ur
gi
m
e
nt
o
d
e
in
te
r
m
e
di
ár
io
s,
n
ã
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
q
u
e
fa
ri
a



m
as
a
p
o
st
as
—
p
or
u
m
c
u
st
o
a
di
ci
o
n
al
—
e
m
n
o
m
e
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s.



or
fi
m
,
o
se
rv
id
or
d
o
I
P
E
A
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
o
ór
g
ã
o
n
ã
o
d
et
e
ct
o
u,
e
m
se
u
s
in
di
c
a
d
or
es



,
i
m
p
a
ct
o
s
re
le
v
a
nt
es
q
u
e
p
o
ss
a
m
se
r
at
ri
b
uí
d
o
s
às
b
et
s.
E
m
al
g
u
m
as
v
ar
iá
v
ei
s,
c
o



m
o
fo
m
e
e
p
o
br
e
z
a,
o
s
in
di
c
a
d
or
es
o
u
p
er
m
a
n
e
c
er
a
m
es
tá
v
ei
s
o
u
at
é
a
pr
es
e
nt
ar
a
m



m
el
h
or
a
e
m
c
er
ta
m
e
di
d
a
d
ur
a
nt
e
o
p
er
ío
d
o
d
e
a
u
m
e
nt
o
d
as
a
p
o
st
as
.
E
m
b
or
a
is
s
o



n
ã
o
c
o
n
st
it
u
a
u
m
a
a
n
ál
is
e
d
e
i
m
p
a
ct
o,
se
rv
e
c
o
m
o
u
m
in
di
c
at
iv
o
d
e
q
u
e
as
a
p
o



st
as
o
nl
in
e
n
ã
o
es
tã
o
g
er
a
n
d
o
cr
is
es
s
o
ci
ai
s
si
g
ni
fi
c
at
iv
as
.

107. E

s
p
e
ci
fi
c
a
m
e
nt
e,
e
m
re



la
ç
ã
o
à
fo
m
e,
o
s
d
a
d
o
s
c
a
pt
a
d
o
s
e
m
2
0
2
3
m
o
st
ra
ra
m
u
m
a
re
d
u
ç
ã
o,
e
o
p
ú
bl
ic
o



d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o
p
er
m
a
n
e
c
e
u
re
la
ti
v
a
m
e
nt
e
es
tá
v
el
.
Já
p
ar
a
2
0
2
4,
ai
n
d
a
n
ã
o



h
á
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ní
v
ei
s
p
ar
a
c
o
nf
ir
m
ar
te
n
d
ê
n
ci
as
.
N
o
c
as
o
d
a
p
o
br
e
z
a,
o
s
d
a
d



o
s
d
e
2
0
2
3
ta
m
b
é
m
in
di
c
ar
a
m
q
u
e
d
a,
m
as
o
s
n
ú
m
er
o
s
d
e
2
0
2
4
ai
n
d
a
n
ã
o
fo
ra
m



di
v
ul
g
a
d
o
s.

108. P

or
fi
m
,
c
o
n
cl
ui
u
q
u
e,
se
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
es
ti
v
es
se
m
c
a
u
sa
n
d
o
re
le
v
a



nt
es
i
m
p
a
ct
o
s
s
o
ci
ai
s,
se
ri
a
es
p
er
a
d
o
q
u
e
is
s
o
se
re
fl
et
is
se
n
a
d
e
m
a
n
d
a
p
or
se
rv
iç
o



s
d
e
as
si
st
ê
n
ci
a
s
o
ci
al
n
o
s
C
e
nt
ro
s
d
e
R
ef
er
ê
n
ci
a
d
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
(
C
R
A
S
)



o
u
n
o
s
C
e
nt
ro
s
d
e
R
ef
er
ê
n
ci
a
E
s
p
e
ci
al
iz
a
d
o
s
d
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
(
C
R
E
A
S
).



A
s
fa
m
íli
as
pr
o
c
ur
ar
ia
m
es
se
s
lo
c
ai
s
e
m
b
u
sc
a
d
e
at
e
n
di
m
e
nt
o
es
p
e
ci
al
iz
a
d
o
p
ar
a
li
d



ar
c
o
m
as
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
d
es
se
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o.
N
o
e
nt
a
nt
o,
n
ã
o
h
á
e
vi
d
ê
n
ci
as
d
e
q



u
e
is
s
o
es
te
ja
a
c
o
nt
e
c
e
n
d
o
d
e
fo
r
m
a
si
g
ni
fi
c
at
iv
a.

109. J

á
o
M
D
S
e
n
c
a
m
in
h
o
u
m
a
ni



fe
st
a
ç
ã
o
d
a
R
e
d
e
F
e
d
er
al
d
e
Fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
e
d
o
C
a
d
as



tr
o
Ú
ni
c
o
(
R
F
B
C
)
c
o
nt
id
a
n
o
O
f
fi
ci
o
2
7
4/
2
0
2
4/
S
E
/
D
A
R
E
/
C
G
A
(p
e
ç
a
3
3)
·
A
R



F
B
C
re
la
to
u
pr
e
o
c
u
p
a
ç
ã
o
c
o
m
o
c
o
nt
e
ú
d
o
d
a
N
ot
a
d
o
B
a
c
e
n
e,
di
a
nt
e
d
a
re
le
v



â
n
ci
a
d
o
te
m
a,
c
o
n
v
o
c
o
u
re
u
ni
ã
o
e
xt
ra
or
di
n
ár
ia
e
m
3
0/
9/
2
0
2
4.

110. E

ss
a
re
u
ni
ã
o
re
fo
rç



o
u
a
pr
i
m
ei
ra
di
re
tr
iz
d
a
R
e
d
e
F
e
d
er
al
,
q
u
e
é
a
n
ã
o
cr
i
m
in
al
iz
a
ç
ã
o
d
a
p
o
br
e
z
a.



F
or
a
m
a
p
o
nt
a
d
o
s
pr
o
bl
e
m
as
n
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
el
et
rô
ni



c
as
e
a
n
e
c
es
si
d
a
d
e
d
e
a
m
pl
ia
ç
ã
o
d
o
d
e
b
at
e
p
ar
a
al
é
m
d
o
s
p
ú
bl
ic
o
s
b
e
n
ef
ic
iá



ri
o
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
d
e
re
n
d
a.

111. A

R
e
d
e
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
P
B
F
b
u
sc



a
a
u
m
e
nt
ar
a
a
ut
o
n
o
m
ia
d
as
fa
m
íli
as
,
e
q
u
e
q
u
al
q
u
er
te
nt
at
iv
a
d
e
tu
te
la
e
m
re
la
ç
ã
o
a



o
s
se
u
s
g
as
to
s
pr
ej
u
di
c
a
es
se
o
bj
et
iv
o.
A
lé
m
di
ss
o,
a
R
e
d
e
c
o
n
si
d
er
o
u
q
u
e
a
N
ot
a
d
o



B
a
c
e
n
p
o
ss
ui
li
m
it
a
ç
õ
es
fo
r
m
ai
s
e
n
ã
o
é
s
uf
ic
ie
nt
e
p
ar
a
a
b
or
d
ar
o
te
m
a
e
m
to
d
a
a



s
u
a
c
o
m
pl
e
xi
d
a
d
e.

112. A

R
F
B
C
c
o
n
si
d
er
o
u
q
u
e
n
ã
o
fo
ra
m
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
o
s
d
a
d



o
s
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
o
s
q
u
e
le
v
ar
a
m
às
es
ti
m
at
iv
as
e
às
c
o
n
cl
u
s
õ
es
d
o
es
tu
d
o.

113. A
ss
i
m
,
a
R



F
B
C
of
ic
io
u
o
B
a
c
e
n
p
ar
a
m
el
h
or
c
o
m
pr
e
e
n
d
er
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
d
o
es
tu
d
o,
e
fo
i
in
fo
r



m
a
d
a
q
u
e
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
m
pr
e
g
a
d
a
n
ã
o
di
fe
re
n
ci
o
u
a
or
ig
e
m
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
—
se



pr
iv
a
d
o
s
o
u
pr
o
v
e
ni
e
nt
es
d
o
P
B
F
—
te
n
d
o
a
p
e
n
as
cr
u
z
a
d
o
C
P
F
s
d
e
a
p
o
st
a
d
or



es
e
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
c
a
d
as
tr
a
d
o
s.

114. F

or
a
m
di
sc
ut
id
o
s
c
o
m
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
S
a
ú
d
e
as



s
u
nt
o
s
d
e
sa
ú
d
e
m
e
nt
al
e
d
e
ví
ci
o
s
e
m
jo
g
o
s.
C
o
m
o
M
in
is
té
ri
o
d
o
s
D
ir
ei
to
s
H
u
m
a



n
o
s
e
d
a
C
id
a
d
a
ni
a
(
M
D
H
C
)
e
o
M
E
C
fo
ra
m
a
v
al
ia
d
o
s
o
i
m
p
a
ct
o
d
o
s
jo
g
o
s
o
nl



in
e
s
o
br
e
cr
ia
n
ç
as
e
a
d
ol
es
c
e
nt
es
e
p
ar
a
d
e
b
at
er
s
o
br
e
pr
o
p
o
st
as
d
e
e
d
u
c
a
ç
ã
o
fi



n
a
n
c
ei
ra
,
pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e
p
ar
a
p
ú
bl
ic
o
s
e
m
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e.

115. A
in
d
a,
o M
in
is
té
ri
o
d



a
J
u
st
iç
a
(
M
J)
fo
i
q
u
es
ti
o
n
a
d
o
s
o
br
e
pr
o
p
a
g
a
n
d
as
e
n
g
a
n
o
sa
s
e
a
b
u
si
v
as
,
e



a
P
ol
íc
ia
F
e
d
er
al
(
P
F
)
fo
i
q
u
es
ti
o
n
a
d
a
q
u
a
nt
o
a
p
o
ss
ív
ei
s
cr
i
m
es
c
o
m
et
id
o
s
p
or



m
ei
o
d
e
b
et
s
e
e
v
e
nt
u
al
u
s
o
d
e
d
a
d
o
s
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F
p
ar
a
cr
i
m
es
e
fr



a
u
d
es
d
es
sa
n
at
ur
e
z
a.
O
s
re
s
ul
ta
d
o
s
d
es
sa
s
di
sc
u
ss
õ
es
se
rã
o
di
sc
ut
id
o
s
o
c
a
pí
tu
lo
4
d
es



te
R
el
at
ór
io
(p
e
ç
a
3
3,
p.
3
e
4)
.

116. R
e
u
ni
ã
o
o
nl
in
e
c
o
m
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
d
o
M
D
S
fo
i
re
al
iz
a
d



a
e
m
1
4/
3/
2
0
2
5
p
ar
a
c
ol
h
er
m
ai
or
es
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
te
m
a.
O
M
D
S
v
ol
to
u
a
d
es
ta
c
ar



q
u
e
o
s
d
e
b
at
es
s
o
br
e
a
p
o
ss
ib
ili
d
a
d
e
d
e
tu
te
la
r
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
n



ã
o
e
n
c
o
nt
ra
a
m
p
ar
o
n
a
le
gi
sl
a
ç
ã
o
vi
g
e
nt
e.

117. A
lé
m
di
ss
o,
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
s
o
ut
ro
s
m
in



is
té
ri
o
s
e
n
v
ol
vi
d
o
s
n
a
te
m
át
ic
a
n
ã
o
p
o
ss
uí
a
m
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
pr
é
vi
as
s
o
br
e
o
te
m
a.
A



in
fo
r
m
a
ç
ã
o
in
ic
ia
l
p
ar
a
to
d
o
s
o
s
m
in
is
té
ri
o
s
v
ei
o
e
x
cl
u
si
v
a
m
e
nt
e
d
o
es
tu
d
o
d
o



B
a
c
e
n.
O
M
in
is
té
ri
o
d
a
S
a
ú
d
e,
p
or
e
x
e
m
pl
o,
n
ã
o
d
et
e
ct
o
u
al
er
ta
s
or
iu
n
d
o
s
d
o
Si
st



e
m
a
Ú
ni
c
o
d
e
S
a
ú
d
e
(
S
U
S
).
A
ss
i
m
,
o
s
m
in
is
té
ri
o
s
ai
n
d
a
es
tã
o
v
er
if
ic
a
n
d
o
n
o



s
se
u
s
si
st
e
m
as
se
d
e
fa
to
e
xi
st
e
m
al
te
ra
ç
õ
es
s
o
ci
ai
s
c
a
u
sa
d
as
p
el
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.



M
D
S
ta
m
b
é
m
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
si
st
e
m
a
d
e
as
si
st
ê
n
ci
a
s
o
ci
al
,
d
e
vi
d
o
à
v
ul
n
er
a
bi
li



d
a
d
e
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
at
e
n
di
d
a,
é
e
xt
re
m
a
m
e
nt
e
se
n
sí
v
el
a
q
u
al
q
u
er
ti
p
o
d
e
v
ar
ia



ç
ã
o.
Q
u
a
n
d
o
h
á
m
u
d
a
n
ç
as
o
u
in
te
rc
or
rê
n
ci
as
,
o
s
g
es
to
re
s
m
u
ni
ci
p
ai
s
in
fo
r
m
a
m
ra



pi
d
a
m
e
nt
e,
e
a
re
s
p
o
st
a
d
o
si
st
e
m
a
é
q
u
as
e
i
m
e
di
at
a.

119. U
m
e
x
e
m
pl
o
di
ss
o
sã
o
o
s
e
pi



s
ó
di
o
s
d
e
fa
k
e
n
e
w
s
q
u
e
o
c
or
re
ra
m
e
m
2
0
2
3,
c
o
m
o
ru
m
or
es
d
e
s
u
s
p
e
n
sã
o
d
e
p



a
g
a
m
e
nt
o
s
o
u
a
cr
ia
ç
ã
o
d
e
u
m
l
3º
sa
lá
ri
o
p
ar
a
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.
E
ss
as
m
e
n
sa
g
e
n
s
g



er
ar
a
m
p
er
tu
rb
a
ç
õ
es
n
o
si
st
e
m
a,
le
v
a
n
d
o
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
a
b
u
sc
ar
o
s
C
R
A
S
fi
si
c
a
m



e
nt
e,
o
q
u
e
re
s
ul
to
u
e
m
u
m
a
m
o
bi
li
z
a
ç
ã
o
rá
pi
d
a
e
p
er
c
e
pt
ív
el
.

120. A

ss
i
m
,
n
a
A
ss
is
tê



n
ci
a
S
o
ci
al
,
q
u
al
q
u
er
v
ar
ia
ç
ã
o
pr
o
v
o
c
a
u
m
a
re
s
p
o
st
a
i
m
e
di
at
a,
c
o
m
al
er
ta
s
rá
pi



d
o
s
vi
n
d
o
s
d
o
s
m
u
ni
cí
pi
o
s,
es
ta
d
o
s
e
d
o
C
o
n
se
lh
o
d
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
,
q
u
e
in



cl
ui
u
s
u
ár
io
s
d
o
si
st
e
m
a.
N
o
e
nt
a
nt
o,
n
o
c
as
o
d
as
a
p
o
st
as
,
n
ã
o
h
o
u
v
e
n
e
n
h
u
m
al



er
ta
.

121. O

M
D
S
ci
to
u
pr
e
c
e
d
e
nt
es
d
e
si
tu
a
ç
õ
es
si
m
il
ar
es
,
c
o
m
o
o
c
as
o
d
e
2
0
1
9,
q
u
a



n
d
o
s
ur
gi
ra
m
ru
m
or
es
d
e
q
u
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
p
o
ss
uí
a
m
m
ui
to
s
c
ar
ro
s.



N
a
o
c
as
iã
o,
fo
i
re
al
iz
a
d
a
u
m
a
v
er
if
ic
a
ç
ã
o
ju
nt
o
a
o
D
e
n
at
ra
n,
cr
u
z
a
n
d
o
o
s
d
a
d
o



s
d
o
s
R
E
N
A
V
A
M
s
c
o
m
o
s
C
P
F
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s.
A
p
es
ar
d
e
e
n
c
o
nt
ra
r
v
ár
io
s



re
gi
st
ro
s,
to
d
o
s
o
s
c
as
o
s
fo
ra
m
id
e
nt
if
ic
a
d
o
s
c
o
m
o
u
s
o
in
d
e
vi
d
o
d
o
s
C
P
F
s
d
o
s



b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
p
or
p
ar
te
d
e
te
rc
ei
ro
s,
se
m
c
o
m
pr
o
v
a
ç
ã
o
d
e
ir
re
g
ul
ar
id
a
d
es
.

122. A
lé
m
d
o



s
p
o
ss
ív
ei
s
al
er
ta
s
g
er
a
d
o
s
p
or
es
ta
d
o
s,
m
u
ni
cí
pi
o
s
e
c
o
n
se
lh
o
s,
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F



a
m
ili
a
ut
ili
z
a
di
v
er
s
o
s
in
di
c
a
d
or
es
p
ar
a
m
o
ni
to
ra
r
s
u
a
vi
a
bi
li
d
a
d
e,
d
es
ta
c
a
n
d
o-
se



as
c
o
n
di
ci
o
n
al
id
a
d
es
d
o
pr
o
gr
a
m
a.

123. A

fr
e
q
u
ê
n
ci
a
es
c
ol
ar
,
p
or
e
x
e
m
pl
o,
é
u
m
in
di
c



a
d
or
q
u
e,
q
u
a
n
d
o
es
tá
v
el
,
re
fl
et
e
a
ta
m
b
é
m
a
es
ta
bi
li
d
a
d
e
d
o
pr
o
gr
a
m
a.
O
ut
ro
s
si
n



ai
s
in
cl
u
e
m
a
c
o
b
er
tu
ra
v
a
ci
n
al
e
o
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
m
é
di
c
o
d
e
g
es
ta
nt
es
,
q
u
e



sã
o
m
o
ni
to
ra
d
o
s
c
o
m
b
as
e
n
o
s
d
a
d
o
s
re
c
e
bi
d
o
s.
T
a
m
b
é
m
sã
o
m
o
ni
to
ra
d
o
s
p
o
ss



ív
ei
s
a
u
m
e
nt
o
s
n
o
n
ú
m
er
o
d
e
p
e
di
d
o
s
d
e
in
cl
u
sã
o
n
o
pr
o
gr
a
m
a,
es
p
e
ci
al
m
e
nt
e
n



a
c
at
e
g
or
ia
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
u
ni
p
es
s
o
ai
s,
q
u
e
sã
o
in
di
ví
d
u
o
s
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul



n
er
a
bi
li
d
a
d
e
q
u
e
vi
v
e
m
s
o
zi
n
h
o
s.

124. A
lé
m
di
ss
o,
o
pr
o
gr
a
m
a
es
tá
in
te
gr
a
n
d
o
se
u
s
si
st



e
m
as
c
o
m
o
s
si
st
e
m
as
d
e
o
ut
ro
s
m
in
is
té
ri
o
s,
c
o
m
o
o
C
N
I
S
(
C
a
d
as
tr
o
N
a
ci
o
n
al
d
e



In
fo
r
m
a
ç
õ
es
S
o
ci
ai
s)
,
q
u
e
p
er
m
it
e
cr
u
z
ar
d
a
d
o
s
s
o
br
e
e
m
pr
e
g
o
fo
r
m
al
.
A
ss
i
m



,
se
h
á
u
m
a
u
m
e
nt
o
n
o
e
m
pr
e
g
o
fo
r
m
al
,
es
p
er
a-
se
q
u
e
is
s
o
se
re
fl
it
a
n
a
re
d
u
ç
ã
o
d



e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s.
D
a
m
es
m
a
fo
r
m
a,
se
o
c
e
n
ár
io
m
a
cr
o
e
c
o
n
ô
m
ic
o
é
es
tá
v
el
,
m
as
h
á
u



m
a
u
m
e
nt
o
n
a
e
nt
ra
d
a
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s,
o
M
D
S
at
u
a
n
a
in
v
es
ti
g
a
ç
ã
o
d
e
p
o
ss
ív
ei



s
c
a
u
sa
s.

125. C

o
nt
u
d
o,
a
p
es
ar
d
o
s
v
al
or
es
n
ot
ic
ia
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n,
as
es
ta
tí
st
ic
as
d
o
pr
o
gr



a
m
a
n
ã
o
a
pr
es
e
nt
ar
a
m
v
ar
ia
ç
õ
es
si
g
ni
fi
c
at
iv
as
,
se
g
u
n
d
o
o
s
g
es
to
re
s
d
o
M
D
S.
D
es
d



e
m
ar
ç
o
d
e
2
0
2
3,
o
s
in
di
c
a
d
or
es
p
er
m
a
n
e
c
e
m
d
e
nt
ro
d
o
es
p
er
a
d
o,
se
m
sa
lt
o
s
o
u
a



n
o
m
al
ia
s,
e
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
es
ta
tí
st
ic
o
d
o
p
ú
bl
ic
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
es
tá
d
e
nt
ro
d
o
pr
e
vi



st
o.

126. R

e
gi
st
ra
-
se
,
e
nt
re
ta
nt
o,
q
u
e
o
M
D
S
n
ã
o
a
pr
es
e
nt
o
u
o
s
in
di
c
a
d
or
es
re
la
ta
d
o
s
n
a



re
u
ni
ã
o
e
n
e
m
o
s
tr
a
b
al
h
o
s
q
u
e
in
di
c
ar
a
m
u
s
o
s
in
d
e
vi
d
o
s
d
e
C
P
F
s,
q
u
a
n
d
o



in
st
a
d
o
s
p
or
m
ei
o
d
o
s
O
fi
ci
o
s
d
e
R
e
q
ui
si
ç
ã
o
1
4
e
1
5/
2
0
2
4-
A
u
d
B
e
n
ef
íc
io
s
(p
e



ç
a
3
4,
p.
9
e
1
1)
.

127. A

ss
i
m
,
o
M
D
S
p
o
n
d
er
o
u
q
u
e
sã
o
n
e
c
es
sá
ri
o
s
m
ai
or
es
tu
d
o
s
p
ar



a
d
et
er
m
in
ar
se
o
s
d
a
d
o
s
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n
es
tã
o
e
q
ui
v
o
c
a
d
o
s
o
u
se
sã
o



n
e
c
es
sá
ri
o
s
aj
u
st
es
a
o
pr
o
gr
a
m
a
p
ar
a
g
ar
a
nt
ir
q
u
e
se
u
s
o
bj
et
iv
o
s
n
ã
o
se
ja
m
af
et
a
d



o
s.

128. O

pr
ó
xi
m
o
c
a
pí
tu
lo
a
pr
es
e
nt
ar
á
a
a
n
ál
is
e,
p
or
p
ar
te
d
a
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to
ri
a,
s
o
br



e
as
pr
e
m
is
sa
s,
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
li
m
it
a
ç
õ
es
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E



,
al
é
m
d
e
a
pr
es
e
nt
ar
as
c
o
n
cl
u
s
õ
es
d
e
es
tu
d
o
s
in
te
rn
a
ci
o
n
ai
s
s
o
br
e
o
te
m
a.

3 – EXISTEM EVIDÊNCIAS DE QUE A RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF ESTÁ SENDO COMPROMETIDA COM APOSTAS *ONLINE*?

129. N
o
â



m
bi
to
d
e
a
v
al
ia
ç
ã
o
d
e
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
,
é
pr
e
ci
s
o
g
ar
a
nt
ir
q
u
e
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
P



ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
ili
a
se
ja
m
al
c
a
n
ç
a
d
o
s
se
m
q
u
e
fa
to
re
s
e
xt
er
n
o
s
d
es
vi
e
m
o
u
c
o
m



pr
o
m
et
a
m
s
u
a
fu
n
ç
ã
o
s
o
ci
al
.
A
a
n
ál
is
e
d
es
se
fe
n
ô
m
e
n
o
p
o
d
e
fo
rn
e
c
er
s
u
b
sí
di
o



s
p
ar
a
a
pr
i
m
or
ar
es
tr
at
é
gi
as
d
e
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
e
in
te
rv
e
n
ç
ã
o,
g
ar
a
nt
in
d
o
q
u
e



o
b
e
n
ef
íc
io
c
u
m
pr
a
se
u
pr
o
p
ó
si
to
d
e
pr
ot
e
ç
ã
o
s
o
ci
al
e
m
a
n
ci
p
a
ç
ã
o
d
as
fa
m
íli
as
e



m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e.

130. A

ss
i
m
,
é
fu
n
d
a
m
e
nt
al
a
p
ur
ar
se
h
á
e
vi
d
ê
n
ci
as
d
o



c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
s
u
b
st
a
n
ci
al
d
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl



in
e
e
se
is
s
o
re
pr
es
e
nt
a
u
m
ri
sc
o
cr
íti
c
o
c
a
p
a
z
d
e
af
et
ar
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a.



3.1 – Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE e suas limitações

131. A

s
li
m
it
a
ç
õ
es
d
e
u
m
es
tu
d
o
sã
o
c
ar
a
ct
er
ís
ti
c
as
d
o
d
es
e
n
h
o
in
ic
ia
l
o
u
d
a
m
et
o
d
ol



o
gi
a
q
u
e
i
m
p
a
ct
a
m
o
u
in
fl
u
e
n
ci
a
m
a
in
te
rp
re
ta
ç
ã
o
d
o
s
a
c
h
a
d
o
s
d
e
u
m
a
p
es
q



ui
sa
.
R
e
pr
es
e
nt
a
m
re
st
ri
ç
õ
es
q
u
e
af
et
a
m
a
c
a
p
a
ci
d
a
d
e
d
e
g
e
n
er
al
iz
ar
o
s
re
s
ul
ta
d



o
s,
d
e
d
es
cr
e
v
er
m
el
h
or
s
u
as
a
pl
ic
a
ç
õ
es
n
a
pr
át
ic
a
e/
o
u
d
e
a
v
al
ia
r
a
ut
ili
d
a
d
e
d
o
s



a
c
h
a
d
o
s.

132. E

ss
as
li
m
it
a
ç
õ
es
p
o
d
e
m
d
e
c
or
re
r
d
as
es
c
ol
h
as
fe
it
as
n
o
d
es
e
n
h
o
in
ic
ia
l



d
o
es
tu
d
o,
d
o
m
ét
o
d
o
ut
ili
z
a
d
o
p
ar
a
es
ta
b
el
e
c
er
s
u
a
v
al
id
a
d
e
o
u
d
e
d
es
af
io
s
in
es
p



er
a
d
o
s
q
u
e
s
ur
gi
ra
m
a
o
lo
n
g
o
d
a
p
es
q
ui
sa
.

133. A

N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E



C
R
E
fo
i
p
u
bl
ic
a
d
a
e
m
se
te
m
br
o
d
e
2
0
2
4
e
a
n
al
is
o
u
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e



n
o
B
ra
si
l
e
o
p
er
fi
l
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
.
E
nt
re
ta
nt
o,
a
pr
es
e
nt
a
al
g
u
m
as
li
m
it
a
ç
õ
es
q
u



e
pr
e
ci
sa
m
se
r
c
o
n
si
d
er
a
d
as
p
ar
a
u
m
a
in
te
rp
re
ta
ç
ã
o
m
ai
s
cr
íti
c
a
d
e
se
u
s
re
s
ul
ta
d
o
s,



pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e
q
u
a
nt
o
a
o
s
a
c
h
a
d
o
s
s
o
br
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F.

134. O

s
d
a
d
o
s
a



pr
es
e
nt
a
d
o
s
in
di
c
a
m
q
u
e
c
er
c
a
d
e
ci
n
c
o
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
a
s
q
u
e
p
er
te
n
c
e
m
a



fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
B
ol
s
a
F
a
m
íli
a
e
n
vi
ar
a
m
R
\$
3
bi
lh
õ
es
p
ar
a
si
te
s
d
e
a
p
o
st
as
n



es
se
p
er
ío
d
o,
c
o
m
u
m
a
m
e
di
a
n
a
d
e
R
\$
1
0
0
p
o
r
p
es
s
o
a.
E
ss
e
m
o
nt
a
nt
e
re
pr
es
e
nt
a
2



0
%
d
o
or
ç
a
m
e
nt
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a
m
e
n
sa
l
e
e
q
ui
v
al
e
a
l
7
%
d
o
s
c
a
d
as
tr
a
d
o
s,
c
o
n



si
d
er
a
n
d
o
a
b
as
e
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3.

135. A
lé
m
di
ss
o,
o
es
tu
d
o
d
es



ta
c
o
u
q
u
e
q
u
at
ro
m
il
h
õ
es
d
es
se
s
a
p
o
st
a
d
or
es
er
a
m
c
h
ef
es
d
e
fa
m
íli
a,
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s



di
re
ta
m
e
nt
e
p
el
o
re
c
e
bi
m
e
nt
o
d
o
b
e
n
ef
íc
io
,
e
ju
nt
o
s
tr
a
n
sf
er
ir
a
m
R
\$
2
bi
lh
õ
es
vi
a
P



I
X
p
ar
a
a
g
ê
n
ci
as
d
e
a
p
o
st
as
n
o
p
er
í
o
d
o.

136. C

o
m
is
s
o,
fo
i
e
m
iti
d
o
o
O
fi
ci
o
0
0
0.
0
8
5/
2



0
2
4
—
A
u
d
B
e
n
ef
ic
io
s
a
o
B
C
B
p
ar
a
q
u
e
d
et
al
h
as
se
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
m
pr
e
g
a
d
a,
se
n



d
o
id
e
nt
if
ic
a
d
as
al
g
u
m
as
li
m
it
a
ç
õ
es
n
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
a
p
ar
ti
r
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
a
pr
es



e
nt
a
d
as
(p
e
ç
a
2
7)
.

137. A

**p
ri
m
ei
r
a
r
es
s
al
v
a
é
q
u
e
o
es
tu
d
o
d
e
v
er
ia
te
r
e
nf
at
iz
a
d
o
n**



ã
o
a
p
e
n
as
o
i
m
p
a
ct
o
br
ut
o,
m
as
ta
m
b
é
m
o
s
ef
ei
to
s
lí
q
ui
d
o
s,
p
ar
a
n
ã
o
g
er
ar
in
te
rp
re
ta



ç
õ
es
e
n
vi
es
a
d
as
.

138. C

o
m
o
o
pr
ó
pr
io
es
tu
d
o
m
e
n
ci
o
n
o
u
n
o
in
íc
io
,
h
á
u
m
a
es
ti
m
at
iv
a
d



e
q
u
e
1
5
%
d
o
a
p
o
st
a
d
o
se
ja
re
ti
d
o
p
el
as
e
m
pr
es
as
,
e
n
q
u
a
nt
o
8
5
%
sã
o
n
o
v
a
m
e
nt



e
di
st
ri
b
uí
d
o
s
a
o
s
g
a
n
h
a
d
or
es
a
tít
ul
o
d
e
pr
ê
m
io
,
n
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
e
m
g
er
al
.
H
á
ai



n
d
a
q
u
e
se
c
o
n
si
d
er
ar
q
u
e
p
ar
te
d
o
v
al
or
re
to
rn
a
a
o
s
c
of
re
s
p
ú
bl
ic
o
s
p
or
m
ei
o
d
e
i



m
p
o
st
o
s
p
a
g
o
s.

139. A

d
e
m
ai
s,
a
p
ar
ti
r
d
a
b
as
e
d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e



2
0
2
3,
o
es
tu
d
o
ut
ili
z
o
u
C
P
F
s
vi
n
c
ul
a
d
o
s
a
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
B
F
e
o
s
ut
ili
z



o
u
p
ar
a
fi
lt
ra
r
tr
a
n
sa
ç
õ
es
P
I
X
re
al
iz
a
d
as
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4
p
ar
a
u
m
a
li
st
a
d
e
C



N
P
Js
id
e
nt
if
ic
a
d
o
s,
a
gr
e
g
a
n
d
o
p
o
st
er
io
r
m
e
nt
e
o
s
v
ol
u
m
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s
(p
e
ç
a
2



7,
p.
5-
6,
p
ar
á
gr
af
o
s
1
3
a
1
5)
.

140. A

p
ar
ti
r
d
es
sa
m
et
o
d
ol
o
gi
a
d
es
cr
it
a
p
el
o
B
C
B
,
é
p
o
ss



ív
el
o
b
se
rv
ar
q
u
e
n
ã
o
h
o
u
v
e
di
st
in
ç
ã
o
e
nt
re
re
c
ur
s
o
s
pr
iv
a
d
o
s
e
re
c
ur
s
o
s
re
c
e
bi



d
o
s
d
o
P
B
F,
c
o
nf
ig
ur
a
n
d
o
a
se
g
u
n
d
a
e
p
ri
n
ci
p
al
r
es
s
al
v
a:
s
u
p
er
es
ti
m
a
ç
ã
o
d
o



v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
d
o
P
B
F
tr
a
n
sf
er
id
o
a
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
p
or
q
u
ot
a
fi
x
a,
p



el
a
i
m
p
o
ss
ib
ili
d
a
d
e
d
e
in
fe
ri
r
o
n
e
x
o
d
e
c
a
u
sa
li
d
a
d
e
e
nt
re
es
se
s
re
c
ur
s
o
s
p
ú
bl



ic
o
s
re
c
e
bi
d
o
s
e
a
a
pl
ic
a
ç
ã
o
n
as
b
et
s.

141. D

e
vi
d
o
à
i
m
p
or
tâ
n
ci
a,
o
p
or
tu
n
o
tr
a
n
sc
re
v



er
o
s
es
cl
ar
e
ci
m
e
nt
o
s
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
p
el
a
C
E
F,
a
g
e
nt
e
o
p
er
a
d
or
e
p
a
g
a
d
or
d
o
pr
o



gr
a
m
a,
s
o
br
e
a
m
o
vi
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
a
c
o
nt
a
b
a
n
c
ár
ia
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
(p
e
ç
a
2
2)
:



7.2 Cabe ressaltar que as contas bancárias utilizadas para pagamento de benefícios sociais são contas de depósito que participam do sistema financeiro brasileiro, cuja movimentação de recursos é de livre realização pelo seu titular, de maneira que quaisquer recursos ali creditados podem ser transitados entre contas da mesma ou de outra titularidade, em qualquer instituição financeira, seja para pessoas físicas ou jurídicas, em conformidade com as regulações BACEN, sendo que eventual adequação ensejaria necessidade de adequações do ponto de vista regulatório e operacional, podendo não atender aos objetivos propostos.

8. Ressaltamos que, em especial, no Programa Bolsa Família, o valor do benefício é composto por parcelas destinadas a cada integrante do grupo familiar, 55 milhões de beneficiários, sendo o pagamento efetivado de forma unificada para o responsável familiar e titular da conta bancária, no qual a ação atingiria exclusivamente os 20 milhões de CPFs, não abrangendo os demais 35 milhões de beneficiários do programa.

8.1 Cumpre esclarecer que o modelo de pagamentos do Programa Bolsa Família prevê a modalidade de pagamento por crédito em conta que atende a, aproximadamente, 98% dos créditos de benefícios realizados e, nos casos em que não seja possível o pagamento em conta bancária, os recursos do programa social são disponibilizados em plataforma específica, chamada Plataforma Social, que atende cerca de 2% do público restante, possibilitando somente o saque integral dos recursos em espécie, nos canais de atendimento CAIXA, modalidade que não permite rastreio ou aplicação de restrição de utilização.

142. A

ss
i
m
,
di
a
nt
e
d
a
a
u
sê
n
ci
a
d
e
c
o
nt
a
es
p
e
cí
fi
c
a
e
d
a
pr
ó



pr
ia
fu
n
gi
bi
li
d
a
d
e
d
o
di
n
h
ei
ro
,
al
é
m
d
e
li
m
it
a
ç
õ
es
d
e
or
d
e
m
le
g
al
e
o
p
er
a
ci
o
n
al
,



n
ã
o
h
á
m
e
c
a
ni
s
m
o
s
p
ar
a
m
ic
ro
g
er
e
n
ci
ar
o
s
g
as
to
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
e
fo
r
m
a



id
e
nt
if
ic
ar
a
n
at
ur
e
z
a
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
tr
a
n
sf
er
id
o
s
às
b
et
s
(s
e
or
iu
n
d
o
s
d
o
P
B
F
o
u
d



e
re
n
d
as
pr
ó
pr
ia
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s)
.

143. P

ar
a
di
m
e
n
si
o
n
ar
o
p
o
ss
ív
el
i
m
p
a
ct
o
d
a
li
m



it
a
ç
ã
o
i
m
p
o
st
a,
d
a
d
o
s
d
e
2
0
2
3
d
a
P
es
q
ui
sa
N
a
ci
o
n
al
p
or
A
m
o
st
ra
d
e
D
o
m
ic
ili
o



s
C
o
nt
ín
u
a
—
P
N
A
D
C
o
nt
ín
u
a,
d
o
I
B
G
E
,
re
v
el
a
m
q
u
e
e
nt
re
o
s
d
o
m
ic
íli
o
s
c
o
m
re
n

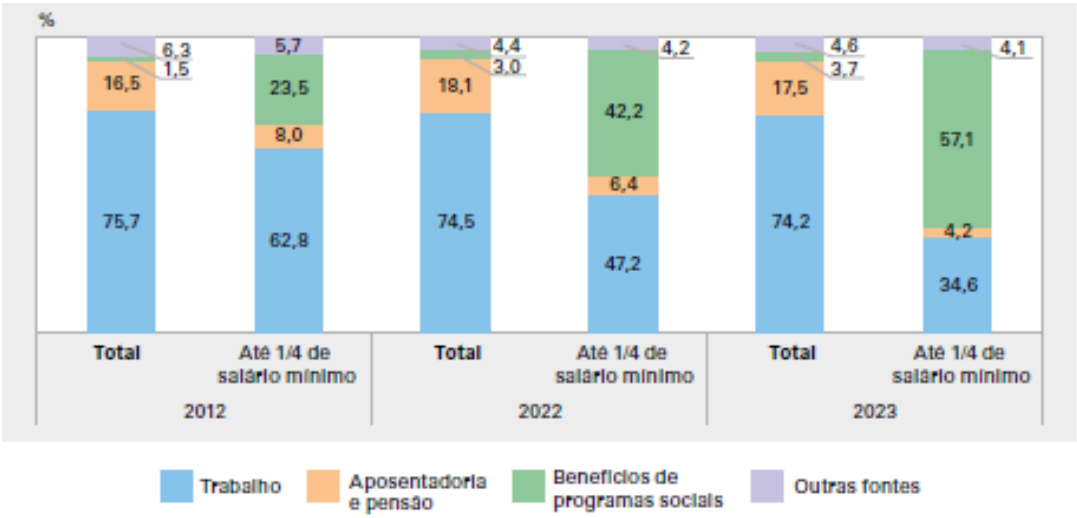


di
m
e
nt
o
d
o
m
ic
ili
ar
p
er
c
a
pi
ta
d
e
at
é
 $\frac{1}{4}$
d
o
sa
lá
ri
o
m
ín
i
m
o,
o
s
b
e
n
ef
íc
io
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as



s
o
ci
ai
s
re
pr
es
e
nt
ar
a
m
5
7,
1
%
d
a
re
n
d
a
to
ta
l,
e
m
m
é
di
a.

Figura 7 - Composição do rendimento familiar na classe de baixa renda, segundo a PNAD Contínua



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2023.
Notas: 1. Dados consolidados de primeiras visitas em 2012 e 2023 de quintas visitas em 2022.
2. Benefícios de programas sociais incluem: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada - BPC, Auxílio Emergencial e outros programas sociais governamentais.

Citado em (apud): Síntese de Indicadores Sociais - uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024/IBGE (peça 35, p. 40).

144. T
o
m
a
n
d
o-
se
es
se
p
er
c
e
nt
u
al
c
o
m
o
re
fe
rê
n
ci
a
(5
7,



1
%
)
e
a
pl
ic
a
n
d
o-
o
a
o
v
ol
u
m
e
to
ta
l
es
ti
m
a
d
o
n
o
es
tu
d
o,
c
h
e
g
a-
se
a
u
m
v
al
or
a
pr
o
xi



m
a
d
o
d
e
R
\$
1,
8
bi
lh
ã
o
as
s
o
ci
a
d
o
a
re
c
ur
s
o
s
or
iu
n
d
o
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s.
C
as
o



se
c
o
n
si
d
er
e
a
p
e
n
as
o
m
o
nt
a
nt
e
re
c
e
bi
d
o
p
el
o
s
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
fa
m
ili
ar
es
,
es
sa
es
ti
m



at
iv
a
c
ai
p
ar
a
R
\$
1,
1
4
bi
lh
ã
o.
A
in
d
a
as
si
m
,
tr
at
a-
se
d
e
u
m
li
m
it
e
te
ór
ic
o
m
á
xi
m
o,
u
m
a
v



e
z
q
u
e
é
p
o
u
c
o
pr
o
v
á
v
el
q
u
e
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
di
re
ci
o
n
e
m
in
te
gr
al
m
e
nt
e
o
s
v
al



or
es
re
c
e
bi
d
o
s
p
el
o
P
B
F
à
pr
át
ic
a
d
e
a
p
o
st
as
.

145. A
d
e
m
ai
s,
a
te
r
c
ei
r
a
r
es
s
al
v
a
é
q
u



e
n
ã
o
h
o
u
v
e
li
m
p
e
z
a
e
tr
at
a
m
e
nt
o
d
o
s
d
a
d
o
s
p
ar
a
e
x
cl
ui
r
o
ut
li
er
s
(v
al
or
es
di
sc



re
p
a
nt
es
)
o
u
s
o
m
as
q
u
e
ul
tr
a
p
as
sa
ss
e
m
o
b
e
n
ef
íc
io
m
é
di
o
m
e
n
sa
l
d
e
R
\$
6
8
2,
1
6
p



or
fa
m
ili
a
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4
(p
e
ç
a
2
7,
p.
7,
p
ar
á
gr
af
o
s
1
9
e
2
0)
.

146. I

ss
o
é
i
m
p
or
ta
nt
e



p
ar
a
m
in
i
m
iz
ar
o
s
ef
ei
to
s
d
e
re
c
ur
s
o
s
pr
iv
a
d
o
s
n
o
es
tu
d
o
e
o
ri
sc
o
d
o
u
s
o
in
d
e
vi
d



o
d
e
al
g
u
n
s
C
P
F
s
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
p
or
p
es
s
o
as
in
te
rp
o
st
as
(“
la
ra
nj
as
”)
.

147. C
o
nf
or
m
e
d



a
d
o
s
a
pr
es
e
nt
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n,
1
9,
2
%
d
e
p
es
s
o
as
in
te
gr
a
nt
es
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá



ri
as
d
o
pr
o
gr
a
m
a
tr
a
n
sf
er
ir
a
m
m
ai
s
q
u
e
R
\$
6
0
0,
0
0
n
o
m
ês
d
e
a
g
o
st
o
e
is
s
o
re
pr
es
e



nt
o
u
8
4,
2
%
d
e
to
d
o
o
m
o
nt
a
nt
e,
e
vi
d
e
n
ci
a
n
d
o
o
i
m
p
a
ct
o
d
e
r
e
c
u
rs
o
s
p
ri
v
a
d

o
s
n
o
es
tu
d
o:

Tabela 7 - Distribuição dos valores transferidos por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Faixa de valor transferido por individuo		Quantidade de indivíduos	Frequência acumulada indivíduos	Valor transferido por faixa (R\$)	Frequência acumulada valores
1	Até R\$ 100,00	2.566.861	50,9%	85.285.047,90	2,7%
2	Entre R\$ 100,01 e R\$ 300,00	970.583	70,1%	179.749.394,97	8,4%
3	Entre R\$ 300,01 e R\$ 600,00	541.578	80,8%	234.584.959,08	15,8%
4	Entre R\$ 600,01 e R\$ 1.200,00	421.725	89,2%	359.895.658,18	27,1%
5	Entre R\$ 1.200,01 e R\$ 2.400,00	278.153	94,7%	468.694.489,03	41,9%
6	Entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.800,00	155.234	97,8%	517.005.453,77	58,2%
7	Entre R\$ 4.800,01 e R\$ 12.000,00	84.773	99,5%	606.425.629,65	77,3%
8	Entre R\$ 12.000,01 e R\$ 2.000.000,00	27.662	100,0%	719.287.691,08	100,0%
Total		5.046.569		3.170.928.323,66	

Fonte: p. 8 da peça 27.

148. P
ar
a
es
ti
m
ar
es
sa
li
m
it
a
ç
ã
o,
c
o
n
si
d
er
a
m
o
s
a
q
u



a
nt
id
a
d
e
d
e
in
di
ví
d
u
o
s
e
o
b
e
n
ef
íc
io
m
é
di
o
p
or
p
es
s
o
a
(q
u
e
c
o
m
p
õ
e
u
m
a
fa
m
íli
a)



n
o
pr
o
gr
a
m
a,
d
e
R
\$
2
5
8,
8
2,
e
xt
ra
íd
o
d
o
V
is
D
at
a
d
o
M
D
S.
S
o
b
es
sa
ót
ic
a,
o
s
v
al
or
es
tr
a



n
sf
er
id
o
s
d
o
P
B
F
se
ri
a
m
re
d
u
zi
d
o
s
p
ar
a
R
\$
1,
3
bi
lh
ã
o
o
u
R
\$
1,
0
3
bi
lh
ã
o,
se
c
o
n
si
d



er
a
d
o
s
s
o
m
e
nt
e
o
s
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
fa
m
ili
ar
es
(a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
4
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s



o
as
n
o
es
tu
d
o)
.
D
a
m
es
m
a
fo
r
m
a,
is
s
o
se
ri
a
o
te
to
m
á
xi
m
o,
p
or
é
m
p
o
u
c
o
fa
ct
ív
el
n
a
pr
át



ic
a.

149. A

q
u
a
rt
a
r
es
s
al
v
a
é
q
u
e
o
es
tu
d
o
c
o
m
p
ar
o
u
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m



ili
a
c
o
m
b
as
e
n
o
s
re
gi
st
ro
s
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3,
e
n
q
u
a
nt
o
o
s
d
a
d
o
s
s
o
br
e
a



p
o
st
as
sã
o
d
e
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4.
N
o
e
nt
a
nt
o,
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a
é
al
ta
m
e
nt
e



di
n
â
m
ic
a,
c
o
m
v
ar
ia
ç
õ
es
fr
e
q
u
e
nt
es
n
a
c
o
m
p
o
si
ç
ã
o
e
n
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
.

150. O

u



s
o
d
e
b
as
es
c
o
m
o
m
es
m
o
re
c
or
te
te
m
p
or
al
m
in
i
m
iz
ar
ia
es
sa
s
di
st
or
ç
õ
es
.
C
o
nf
or
m
e
it
e
m



4.
2
-
A
n
ál
is
e
d
a
p
o
p
u
la
ç
ã
o
d
o
e
st
u
d
o,
a
di
fe
re
n
ç
a
e
nt
re
o
s
p
er
í
o
d
o
s
a
n
ál
is



a
d
o
s
le
v
o
u
à
in
cl
u
sã
o
d
e
v
ár
ia
s
fa
m
íli
as
q
u
e
já
h
a
vi
a
m
sa
íd
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a
n
o
m
o
m
e



nt
o
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
,
o
q
u
e
p
o
d
e
te
r
pr
o
v
o
c
a
d
o
a
pr
es
e
n
ç
a
d
e
ai
n
d
a
m
ai
s
o
ut



*li
er
s.*

151. A

**q
ui
n
ta
r
es
s
al
v
a
é
q
u
e
n
ã
o
h
o
u
v
e
u
m
a
c
o
m
p
ar
a
ç
ã
o
di
re
ta
c
o
m
a
p
o
p
ul**



a
ç
ã
o
g
er
al
.
E
ss
a
a
b
or
d
a
g
e
m
li
m
it
a
a
c
o
m
pr
e
e
n
sã
o
d
o
fe
n
ô
m
e
n
o
a
o
is
ol
ar
u
m
gr



u
p
o
es
p
e
cí
fi
c
o
se
m
of
er
e
c
er
u
m
re
fe
re
n
ci
al
m
ai
s
a
m
pl
o.

152. S

e
m
es
sa
c
o
m
p
ar
a
ç
ã
o,
n
ã
o
é



p
o
ss
ív
el
d
et
er
m
in
ar
se
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
e
a
p
o
st
as
e
nt
re
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a



m
a
é
d
es
pr
o
p
or
ci
o
n
al
e
m
re
la
ç
ã
o
a
o
ut
ro
s
se
g
m
e
nt
o
s
d
a
s
o
ci
e
d
a
d
e
o
u
se
re
fl
et
e
u



m
p
a
dr
ã
o
o
b
se
rv
a
d
o
d
e
m
a
n
ei
ra
g
e
n
er
al
iz
a
d
a.

153. A

ss
i
m
,
n
ã
o
h
á
d
a
d
o
s
p
ar
a
a
v
al



ia
r
se
o
p
er
c
e
nt
u
al
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
d
o
P
B
F
é
m
ai
or
o
u
m
e
n
or
a
o
d
e
o
ut
ro
s
gr
u
p
o
s
s



o
ci
o
e
c
o
n
ô
m
ic
o
s;
se
o
ti
c
k
et
m
é
di
o
di
fe
re
d
e
fo
r
m
a
es
ta
ti
c
a
m
e
nt
e
si
g
ni
fi
c
at
iv
a
d
es



se
s
o
ut
ro
s
gr
u
p
o
s;
o
u
se
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
s
o
br
e
a
re
n
d
a
di
s
p
o
ní
v
el
é
m
ai
s
se
v



er
o
e
nt
re
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F.

154. A

se
xt
a
r
es
s
al
v
a
é
q
u
e
n
ã
o
h
á
c
a
pí
tu
lo
d
es
ti
n
a
d



o
à
a
b
or
d
a
g
e
m
e
m
et
o
d
ol
o
gi
a
e
m
pr
e
g
a
d
a.
N
ã
o
h
á
e
x
pl
ic
a
ç
ã
o
d
et
al
h
a
d
a
s
o
br



e
o
s
m
ét
o
d
o
s
ut
ili
z
a
d
o
s
p
ar
a
c
ol
et
ar
,
se
le
ci
o
n
ar
,
pr
o
c
es
sa
r
e
a
n
al
is
ar
o
s
d
a
d
o
s,



o
q
u
e
c
o
m
pr
o
m
et
e
a
tr
a
n
s
p
ar
ê
n
ci
a,
c
o
nf
ia
bi
li
d
a
d
e
e
a
re
pr
o
d
ut
ib
ili
d
a
d
e
d
a
p
es



q
ui
sa
.

155. N

es
te
se
nt
id
o,
n
ã
o
h
á
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
a
fo
nt
e
d
o
s
d
a
d
o
s;
u
m
a
e
v
e
nt
u
al
di



s
p
o
ni
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
m
ic
ro
d
a
d
o
s
a
n
o
ni
m
iz
a
d
o
s
(p
re
se
rv
a
n
d
o
o
si
gi
lo
);
o
m
ét
o
d
o



p
ar
a
a
gr
e
g
a
ç
ã
o
e
cr
u
z
a
m
e
nt
o
d
o
s
d
a
d
o
s;
o
s
pr
o
c
e
di
m
e
nt
o
s
d
e
tr
at
a
m
e
nt
o
e



li
m
p
e
z
a
d
e
d
a
d
o
s
(c
o
m
o
fo
ra
m
tr
at
a
d
as
in
c
o
n
si
st
ê
n
ci
as
e
o
ut
li
er
s)
;
o
s
cr
it
ér
io
s
d



e
se
le
ç
ã
o,
fi
lt
ro
s
e
e
x
cl
u
s
õ
es
d
as
tr
a
n
sa
ç
õ
es
(c
o
m
o
fo
i
d
et
er
m
in
a
d
o
q
u
e
u
m
a
tr
a
n



sf
er
ê
n
ci
a
vi
a
P
I
X
es
ta
v
a
re
la
ci
o
n
a
d
a
a
a
p
o
st
as
e
a
o
s
re
c
ur
s
o
s
d
o
P
B
F
);
b
e
m
c
o



m
o
as
e
v
e
nt
u
ai
s
li
m
it
a
ç
õ
es
e
nf
re
nt
a
d
as
.

156. A
d
e
m
ai
s,
u
m
a
d
as
di
fi
c
ul
d
a
d
es
e
nf
re
nt
a
d



as
,
à
é
p
o
c
a,
fo
i
a
id
e
nt
if
ic
a
ç
ã
o
d
as
e
m
pr
es
as
q
u
e
o
p
er
a
v
a
m
n
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o



st
as
,
já
q
u
e,
s
o
m
e
nt
e
a
p
ar
ti
r
d
e
2
0
2
5,
p
as
s
o
u
a
vi
g
or
ar
a
n
or
m
a
q
u
e
c
o
n
di
ci
o
n
o



u
o
fu
n
ci
o
n
a
m
e
nt
o
d
el
as
à
pr
é
vi
a
a
ut
or
iz
a
ç
ã
o
d
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
(a
rt
.
2
4



d
a
P
or
ta
ri
a
S
P
A
/
M
F
8
2
7/
2
0
2
4)
.

157. N

a
o
p
or
tu
ni
d
a
d
e,
m
ui
ta
s
e
m
pr
es
as
d
o
se
to
r
n
ã
o
es



ta
v
a
m
cl
as
si
fi
c
a
d
as
n
o
C
N
A
E
a
pr
o
pr
ia
d
o
(
C
N
A
E
9
2
0
0-
3/
9
9)
,
di
fi
c
ul
ta
n
d
o
a
id
e
nt



if
ic
a
ç
ã
o
pr
e
ci
sa
d
o
s
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
F
or
a
is
s
o,
o
ut
ra
b
ar
re
ir
a
é
q
u
e
m



ui
ta
s
tr
a
n
sa
ç
õ
es
e
nt
re
a
p
o
st
a
d
or
e
b
et
s
er
a
m
in
te
r
m
e
di
a
d
as
p
or
fi
nt
e
c
h
s
d
e
p
a
g
a



m
e
nt
o
s,
di
fi
c
ul
ta
n
d
o
a
ra
st
re
a
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
C
N
P
Js
d
es
ti
n
at
ár
io
s
e
a
pr
es
u
n
ç
ã
o
d
a



n
at
ur
e
z
a
d
as
tr
a
n
sa
ç
õ
es
(p
e
ç
a
2
7,
p.
3-
1
3,
p
ar
á
gr
af
o
s
2
a
1
2;
e
2
2
a
2
4)
.

158. C
o
m
is
s
o,
a



sé
ti
m
a
r
es
s
al
v
a
é
q
u
e
h
á
o
ri
sc
o
d
e
q
u
e
p
a
g
a
m
e
nt
o
s
d
es
ti
n
a
d
o
s
a
o
ut
ro
s
b
e
n



s
o
u
se
rv
iç
o
s
te
n
h
a
m
si
d
o
in
d
e
vi
d
a
m
e
nt
e
c
at
e
g
or
iz
a
d
o
s
c
o
m
o
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
a



p
ar
ti
r
d
a
in
cl
u
sã
o
d
e
e
m
pr
es
as
d
e
o
ut
ro
s
se
to
re
s,
e
is
s
o
n
ã
o
fo
i
es
ti
m
a
d
o
p
el
o
B
C
B
e



m
te
r
m
o
s
d
e
pr
o
b
a
bi
li
d
a
d
e
e
i
m
p
a
ct
o
n
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
d
o
es
tu
d
o.

159. P
or
ta
nt
o,
d
es
se
s



R
\$
3
bi
lh
õ
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
or
in
te
gr
a
nt
es
d
e
fa
m
íli
as
d
o
P
B
F
n
o
m
ês
d
e
a
g
o
st
o
(
R
\$
2
bi



p
or
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
fa
m
ili
ar
es
q
u
e
re
c
e
b
e
m
o
s
re
c
ur
s
o
s)
,
a
in
te
rp
re
ta
ç
ã
o
d
o
s
re
s
ul
ta



d
o
s
d
e
v
e
le
v
ar
e
m
c
o
nt
a
q
u
e:

a) Há estimativa, para a população em geral, de que 15% seja o valor retido pelas agências de apostas, sendo 85% redistribuído aos apostadores por meio dos prêmios pagos e aos cofres públicos pelos impostos pagos;

b) Do montante transferido, não é possível inferir o que é recurso do PBF e recurso privado dos beneficiários, pela ausência de conta específica. Ademais, não houve tratamento dos dados para excluir *outliers* (valores discrepantes) ou somas que ultrapassassem o benefício médio mensal de R\$ 682,16 por família (agosto de 2024);

c) Essas limitações comprometem a precisão da estimativa do valor oriundo exclusivamente do Programa, que pode se situar entre R\$ 1,3 e 1,8 bilhões no total, ou entre R\$ 1,03 e 1,14 bilhões quando considerados apenas os responsáveis familiares. Ainda assim, devem ser interpretados como um teto máximo teórico, uma vez que é altamente improvável que a totalidade dos recursos transferidos pelo PBF seja direcionada à atividade de apostas por parte dos beneficiários;

d) Não houve comparação do comportamento dos beneficiários do PBF com a população geral, impossibilitando avaliar se a incidência e o volume médio das apostas nesse grupo são superiores, inferiores ou semelhantes aos de outros segmentos socioeconômicos;

e) Não há estimativa de probabilidade e impacto nos riscos de defasagem temporal dos dados do Cadastro Único; de erro na identificação das empresas de apostas destinatárias e de uso indevido de CPFs dos beneficiários por pessoas interpostas.

3.2 – Revisão de literatura – estudos sobre o jogo problemático e a pobreza

160. O

jo
g
o
pr
o
bl
e
m



át
ic
o
se
m
a
ni
fe
st
a
q
u
a
n
d
o
o
at
o
d
e
a
p
o
st
ar
d
ei
x
a
d
e
se
r
u
m
a
at
iv
id
a
d
e
re
cr
e
at
iv
a
e



p
as
sa
a
c
o
m
pr
o
m
et
er
as
p
e
ct
o
s
es
se
n
ci
ai
s
d
a
vi
d
a
d
o
in
di
ví
d
u
o.
C
ar
a
ct
er
iz
a-
se
p
el
a
di
fi



c
ul
d
a
d
e
e
m
c
o
nt
ro
la
r
a
fr
e
q
u
ê
n
ci
a
e
o
v
al
or
d
as
a
p
o
st
as
,
m
ui
ta
s
v
e
z
es
a
c
o
m
p
a



n
h
a
d
a
p
or
u
m
a
pr
e
o
c
u
p
a
ç
ã
o
e
x
c
es
si
v
a
c
o
m
o
jo
g
o,
q
u
e
a
c
a
b
a
in
te
rf
er
in
d
o
n



o
tr
a
b
al
h
o,
n
o
s
re
la
ci
o
n
a
m
e
nt
o
s
e
at
é
n
a
sa
ú
d
e.

161. U

m
p
a
dr
ã
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
al
e
nt
re



jo
g
a
d
or
es
pr
o
bl
e
m
át
ic
o
s
é
a
te
nt
at
iv
a
d
e
re
c
u
p
er
ar
p
er
d
as
a
nt
er
io
re
s
p
or
m
ei
o
d
e
n
o
v



as
a
p
o
st
as
,
u
m
ci
cl
o
q
u
e
p
o
d
e
le
v
ar
a
o
a
gr
a
v
a
m
e
nt
o
d
a
si
tu
a
ç
ã
o
fi
n
a
n
c
ei
ra
.
A



lé
m
di
ss
o,
o
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
x
c
es
si
v
o
c
o
m
o
jo
g
o
fr
e
q
u
e
nt
e
m
e
nt
e
re
s
ul
ta
n
a
n
e
gl
ig



ê
n
ci
a
d
e
re
s
p
o
n
sa
bi
li
d
a
d
es
p
es
s
o
ai
s
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
s,
i
m
p
a
ct
a
n
d
o
n
ã
o
a
p
e
n
as



o
a
p
o
st
a
d
or
,
m
as
ta
m
b
é
m
a
q
u
el
es
a
o
se
u
re
d
or
.

162. C

o
m
o
a
b
or
d
a
d
o
n
o
tó
pi
c
o
a
nt
er
io



r,
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n
a
pr
es
e
nt
a
li
m
it
a
ç
õ
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as
s
o
br
e
o
q
u
a
nt
o
d
o
s
re
c



ur
s
o
s
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
el
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
é
di
re
ci
o
n
a
d
o
às
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st



as
o
nl
in
e,
as
si
m
c
o
m
o
s
o
br
e
a
m
ai
or
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
d
es
sa
s
fa
m
íli
as
a
o
jo
g
o
pr
o
bl
e
m
át



ic
o,
se
c
o
m
p
ar
a
d
as
à
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
e
m
g
er
al
.

163. E

ss
as
q
u
es
tõ
es
,
ju
nt
a
m
e
nt
e
c
o
m
o
gr
a
u
d



e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
o
or
ç
a
m
e
nt
o
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
c
o
m
as
b
et
s
(s
it
u
a
ç
ã
o



pr
o
bl
e
m
a)
,
se
ri
a
m
p
as
sí
v
ei
s
d
e
se
re
m
es
ti
m
a
d
as
p
or
m
ei
o
d
o
s
m
ic
ro
d
a
d
o
s
of
ic
ia
is
e
at



u
al
iz
a
d
o
s
d
a
P
es
q
ui
sa
d
e
O
rç
a
m
e
nt
o
s
F
a
m
ili
ar
es
(
P
O
F
)
d
o
I
B
G
E
.

164. A

P
O
F
vi
sa
,



pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e,
m
e
n
s
ur
ar
as
es
tr
ut
ur
as
d
e
c
o
n
s
u
m
o
d
as
fa
m
íli
as
e
p
o
ss
ib
ili
ta
tr
a
ç
ar
u
m
p



er
fi
l
d
as
c
o
n
di
ç
õ
es
d
e
vi
d
a
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
a
p
ar
ti
r
d
a
a
n
ál
is
e
d
e
se
u
s
or
ç
a
m
e
nt



o
s
d
o
m
és
ti
c
o
s.

165. A

p
ar
ti
r
d
e
u
m
a
a
m
o
st
ra
al
e
at
ór
ia
e
es
ta
ti
st
ic
a
m
e
nt
e
re
pr
es
e
nt
at
iv
a,



as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
sã
o
o
bt
id
as
di
re
ta
m
e
nt
e
n
o
s
d
o
m
ic
ili
o
s
p
ar
ti
c
ul
ar
es
se
le
ci
o
n
a
d
o
s,
p
or



m
ei
o
d
e
e
nt
re
vi
st
as
re
al
iz
a
d
as
p
el
as
E
q
ui
p
es
R
e
gi
o
n
ai
s
d
o
I
B
G
E
,
ju
nt
o
a
o
s
se
u
s
m
or



a
d
or
es
.
N
o
e
nt
a
nt
o,
as
úl
ti
m
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
di
s
p
o
ní
v
ei
s
sã
o
a
q
u
el
as
d
a
P
O
F
2
0
1
7-
2



0
1
8,
re
al
iz
a
d
a
e
nt
re
1
1/
7/
2
0
1
7
e
9/
7/
2
0
1
8.

166. À

é
p
o
c
a,
u
m
d
o
s
q
u
es
ti
o
n
ár
io
s
a
pl
ic



a
d
o
s
fo
i
o
“
P
O
F
4
-
Q
u
es
ti
o
n
ár
io
d
e
A
q
ui
si
ç
ã
o
In
di
vi
d
u
al
”,
q
u
e
n
a
te
m
át
ic
a
“j
o
g



o
s
e
a
p
o
st
as
”,
p
er
g
u
nt
o
u
a
o
s
e
nt
re
vi
st
a
d
o
s
o
v
al
or
g
as
to
n
o
s
úl
ti
m
o
s
se
te
di
as
c
o
m



as
se
g
ui
nt
es
m
o
d
al
id
a
d
es
:
M
e
g
a
S
e
n
a,
L
ot
o
m
a
ni
a,
L
ot
of
á
ci
l,
Q
ui
n
a,
L
ot
e
c
a,
L
ot
er
ia
F



e
d
er
al
,
R
as
p
a
di
n
h
a,
T
el
e
S
e
n
a,
R
if
a,
B
in
g
o
e
J
o
g
o
d
o
B
ic
h
o.

167. I
m
p
or
ta
nt
e
re
ss
al
ta
r



q
u
e
a
e
x
pl
or
a
ç
ã
o
pr
iv
a
d
a
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
p
or
q
u
ot
a
fi
x
a
(*b*
et
s)
s
ó
fo
i
a
ut



or
iz
a
d
a
p
el
a
L
ei
1
3.
7
5
6,
d
e
1
2/
1
2/
2
0
1
8
e,
p
or
ta
nt
o,
se
u
i
m
p
a
ct
o
n
o
c
o
n
s
u
m
o
fa
m



ili
ar
n
ã
o
fo
i
a
v
al
ia
d
o
n
a
p
es
q
ui
sa
a
nt
er
io
r.
A
P
O
F
2
0
2
4-
2
0
2
5
es
tá
e
m
e
x
e
c
u
ç
ã
o
e



ir
á
a
b
or
d
ar
o
te
m
a.

168. P

or
ta
nt
o,
a
p
e
n
as
c
o
m
a
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
ç
ã
o
d
es
se
s
d
a
d
o
s
at
u
al
iz



a
d
o
s
se
rá
p
o
ss
ív
el
u
m
a
a
n
ál
is
e
m
ai
s
a
pr
of
u
n
d
a
d
a,
p
er
m
iti
n
d
o
a
c
o
m
p
ar
a
ç
ã
o
d
o



s
p
a
dr
õ
es
d
e
c
o
n
s
u
m
o
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
c
o
m
o
s
d
as
n
ã
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
.
A
té



lá
,
es
tu
d
o
s
a
n
ál
o
g
o
s
e
pr
oj
e
ç
õ
es
p
o
d
e
m
of
er
e
c
er
in
dí
ci
o
s
s
o
br
e
a
re
la
ç
ã
o
e
nt
re
v



ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
o
e
c
o
n
ô
m
ic
a
e
u
m
a
m
ai
or
e
x
p
o
si
ç
ã
o
a
o
s
ri
sc
o
s
d
o
jo
g
o
pr



o
bl
e
m
át
ic
o
c
o
m
as
b
et
s.

169. P

ar
a
re
fe
rê
n
ci
a,
d
a
d
o
s
d
a
P
O
F
2
0
1
7-
2
0
1
8
d
e
m
o
n
st
ra
m
q



u
e
jo
g
o
s
e
a
p
o
st
as
(e
m
s
u
a
m
ai
or
ia
lo
te
ri
as
)
re
pr
es
e
nt
a
v
a
m
0,
2
7
%
d
as
d
es
p
es
as
d
e
c
o



n
s
u
m
o
to
ta
l,
c
o
m
m
é
di
a
m
e
n
sa
l
d
e
R
\$
1
0,
0
8
p
or
fa
m
íli
a
br
as
il
ei
ra
.

170. P
ar
a
fa
m
íli
as
c
o
m



re
n
di
m
e
nt
o
d
e
at
é
d
oi
s
sa
lá
ri
o
s
m
ín
i
m
o
s
(
R
\$
1.
9
0
8,
0
0
e
m
2
0
1
8)
,
0,
3
1
%
d
o
c
o
n



s
u
m
o
er
a
d
es
ti
n
a
d
o
a
jo
g
o
s
e
a
p
o
st
as
,
o
q
u
e
re
pr
es
e
nt
a
v
a
R
\$
4,
2
6
d
o
g
as
to
m
é
di



o
m
e
n
sa
l.
Já
p
ar
a
a
q
u
el
as
c
o
m
re
n
di
m
e
nt
o
d
e
m
ai
s
d
e
2
5
sa
lá
ri
o
s
m
ín
i
m
o
s
(
R
\$
2
3.



8
5
0,
0
0)
,
o
p
er
c
e
nt
u
al
m
é
di
o
m
e
n
sa
l
fo
i
d
e
0,
1
5
%
,
re
pr
es
e
nt
a
n
d
o
R
\$
2
7,
9
1.



Tabela 8 - Despesa média mensal familiar, por classes de rendimentos familiar, segundo os tipos de despesa de consumo - período 2017-2018

Tipos de despesa, número e tamanho médio das famílias	Despesas monetária e não monetária média mensal familiar (R\$)										
	Total	AV (%)	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar								
			Até 1.908 (2)	AV (%)	Mais de 1.908 a 2.862	Mais de 2.862 a 5.724	Mais de 5.724 a 9.540	Mais de 9.540 a 14.310	Mais de 14.310 a 23.850	Mais de 23.850	AV (%)
Despesas de consumo	3 764,51		1 388,29		2 111,32	3 221,51	5 245,63	7 353,83	10 832,65	18 364,67	
Alimentação	658,23	17,5%	329,84	23,8%	449,21	634,41	872,68	1 143,83	1 478,68	2 105,91	11,5%
Habitação	1 377,14	36,6%	585,91	42,2%	859,96	1 203,17	1 792,13	2 562,49	3 761,14	6 312,01	34,4%
Vestuário	160,25	4,3%	63,46	4,6%	91,60	150,44	233,04	296,34	391,55	655,96	3,6%
Transporte	679,76	18,1%	142,23	10,2%	265,93	527,10	1 074,81	1 493,48	2 396,58	4 136,09	22,5%
Higiene e Cuidados Pessoais	136,82	3,6%	75,40	5,4%	101,49	141,77	192,28	212,24	242,96	288,29	1,6%
Assistência a saúde	302,06	8,0%	88,66	6,4%	164,99	240,84	426,90	670,10	968,07	1 563,41	8,5%
Educação	175,60	4,7%	29,02	2,1%	56,22	115,75	261,01	413,40	682,69	1 418,41	7,7%
Recreação e cultura	96,16	2,6%	25,79	1,9%	40,75	72,08	139,05	206,88	324,49	642,21	3,5%
Fumo	17,40	0,5%	10,37	0,7%	14,08	19,47	22,30	22,88	30,44	25,08	0,1%
Serviços pessoais	48,55	1,3%	14,42	1,0%	24,02	42,51	72,31	103,59	142,85	231,20	1,3%
Despesas diversas	112,53	3,0%	23,19	1,7%	43,06	73,97	159,11	228,60	413,20	986,10	5,4%
Jogos e apostas	10,08	0,27%	4,26	0,31%	5,88	9,80	15,18	16,80	29,36	27,91	0,15%
Comunicação	2,41	0,06%	0,74	0,05%	1,13	1,99	3,58	5,46	8,44	10,56	0,06%
Cerimônias e festas	16,20	0,43%	2,52	0,18%	4,19	9,17	22,72	48,32	60,88	144,31	0,79%
Serviços profissionais	34,79	0,92%	6,08	0,44%	13,34	20,60	50,34	62,38	109,75	385,22	2,10%
Imóveis de uso ocasional	24,94	0,66%	2,89	0,21%	5,78	11,93	31,38	44,12	123,68	313,38	1,71%
Outras	24,11	0,64%	6,71	0,48%	12,75	20,48	35,92	51,51	81,08	104,72	0,57%
Número de famílias	69 017 704		16 737 438		13 079 821	21 099 497	9 509 008	4 256 727	2 629 450	1 705 764	
Tamanho médio da família (pessoas)	3,00		2,72		2,83	3,16	3,27	3,15	3,06	3,07	

Obs.: O orçamento familiar pode ser destinado não só às despesas de consumo, mas às outras categorias de gastos, como prestações de imóveis e empréstimos (diminuição do passivo) ou investimentos (aumento do ativo).

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (Tabelas de Despesas 1.1.1).

Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=25578&t=resultados>.

171. C

o
m
b
as
e
n
a
P
O
F
2
0
1
7-
2
0
1
8
e
n
as
ta
x



as
d
e
cr
es
ci
m
e
nt
o
d
o
s
di
fe
re
nt
es
se
to
re
s
d
e
c
o
n
s
u
m
o,
u
m
es
tu
d
o
re
al
iz
a
d
o
p
el
a
St
ra
te
g



y
&
-
s
u
b
si
di
ár
ia
d
a
P
w
C
(
P
ri
c
e
w
at
er
h
o
u
se
C
o
o
p
er
s)
,
u
m
a
d
as
q
u
at
ro
m
ai
or
es
e
m
pr



es
as
d
e
a
u
di
to
ri
a
e
c
o
n
s
ul
to
ri
a
d
o
m
er
c
a
d
o
pr
iv
a
d
o
—
pr
oj
et
o
u
p
ar
a
2
0
2
3
u
m
a
u
m



e
nt
o
si
g
ni
fi
c
at
iv
o
n
o
s
g
as
to
s
c
o
m
a
p
o
st
as
p
el
as
fa
m
íli
as
br
as
il
ei
ra
s,
i
m
p
a
ct
a
d
o
p
el
as



b
et
s
(p
e
ç
a
3
6)
.

172. N

a
ci
o
n
al
m
e
nt
e,
a
pr
oj
e
ç
ã
o
n
o
p
er
ío
d
o
fo
i
p
ar
a
0,
7
3
%
d
e
c
o
m
pr
o



m
et
i
m
e
nt
o
d
o
or
ç
a
m
e
nt
o
fa
m
ili
ar
.
S
e
g
u
n
d
a
as
es
ti
m
at
iv
as
d
a
c
o
n
s
ul
to
ri
a
pr
iv
a
d
a,



a
c
at
e
g
or
ia
d
e
a
p
o
st
as
p
as
s
o
u
a
re
pr
es
e
nt
ar
3
8
%
d
e
to
d
o
o
v
al
or
g
as
to
c
o
m
la
z
er
e
c
ul



tu
ra
(a
nt
e
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
1
0
%
e
m
2
0
1
8)
.
P
ar
a
as
cl
as
se
s
D
/
E
,
o
a
u
m
e
nt
o
es
ti
m
a



d
o
fo
i
ai
n
d
a
m
ai
s
e
x
pr
es
si
v
o,
c
o
m
o
s
g
as
to
s
e
m
a
p
o
st
as
re
pr
es
e
nt
a
n
d
o
1,
3
8
%
d
o
or



ç
a
m
e
nt
o
m
e
n
sa
l.

173. N

a
m
es
m
a
li
n
h
a,
o
S
a
nt
a
n
d
er
a
d
ot
o
u
d
u
as
m
et
o
d
ol
o
gi
as
di
st
in
ta
s



p
ar
a
es
ti
m
ar
es
se
i
m
p
a
ct
o:
u
m
a
b
as
e
a
d
a
n
o
sa
ld
o
d
a
B
al
a
n
ç
a
d
e
P
a
g
a
m
e
nt
o
s
e
o



ut
ra
n
o
pr
ó
pr
io
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n.
A
m
b
as
a
d
ot
ar
a
m
a
es
ti
m
at
iv
a
d
e
u
m
P
I
B
d
e
R
\$
1
1,
5



tr
il
h
õ
es
p
ar
a
2
0
2
4
e
a
pr
e
m
is
sa
d
e
q
u
e
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
6
4
%
d
es
se
v
al
or
c
or
re
s
p



o
n
d
e
a
o
c
o
n
s
u
m
o
d
as
fa
m
íli
as
.

174. O

s
re
s
ul
ta
d
o
s
pr
oj
et
a
d
o
s
a
p
o
nt
ar
a
m
q
u
e
o
s
a
p



o
st
a
d
or
es
g
as
ta
ra
m
e
nt
re
R
\$
7
1,
3
bi
lh
õ
es
e
R
\$
2
3
9,
4
bi
lh
õ
es
e
m
si
te
s
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e



n
o
B
ra
si
l
e
m
2
0
2
4,
o
q
u
e
p
o
d
e
re
pr
es
e
nt
ar
u
m
i
m
p
a
ct
o
n
e
g
at
iv
o
d
e
0,
6
%
a
2,
1
%
n



o
P
I
B
,
e
1,
0
a
3,
3
%
d
o
c
o
n
s
u
m
o
fa
m
ili
ar
(p
e
ç
a
3
7)
.

175. C

o
n
si
d
er
a
n
d
o
o
s
pr
ê
m
io
s
p



ot
e
n
ci
ai
s
p
a
g
o
s
a
o
s
v
e
n
c
e
d
or
es
,
o
i
m
p
a
ct
o
lí
q
ui
d
o
es
ti
m
a
d
o
v
ar
ia
d
e
R
\$
2
5,



7
bi
lh
õ
es
a
R
\$
3
5,
9
bi
lh
õ
es
,
o
q
u
e
c
or
re
s
p
o
n
d
er
ia
a
u
m
i
m
p
a
ct
o
n
e
g
at
iv
o
d
e
0,
2
%



a
0,
3
%
n
o
P
I
B
,
e
0,
3
%
a
0,
5
%
d
o
c
o
n
s
u
m
o
d
o
m
és
ti
c
o.

176. C
o
m
o
já
m
e
n
ci
o
n
a
m
o
s,
o



s
m
ic
ro
d
a
d
o
s
at
u
al
iz
a
d
o
s
d
a
P
O
F
2
0
2
4-
2
0
2
5
tr
ar
ã
o
e
vi
d
ê
n
ci
as
a
di
ci
o
n
ai
s,
c
o



nf
ir
m
a
n
d
o
o
u
n
ã
o,
es
sa
s
pr
oj
e
ç
õ
es
s
o
br
e
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
b
et
s
n
o
p
er
fi
l
d
e
c
o
n
s
u



m
o
d
as
fa
m
ili
as
br
as
il
ei
ra
s,
e
nt
re
el
as
as
q
u
e
re
c
e
b
e
m
o
P
B
F.

177. A
d
e
m
ai
s,
o
s
in
st
it
ut
o
s
d
e
p

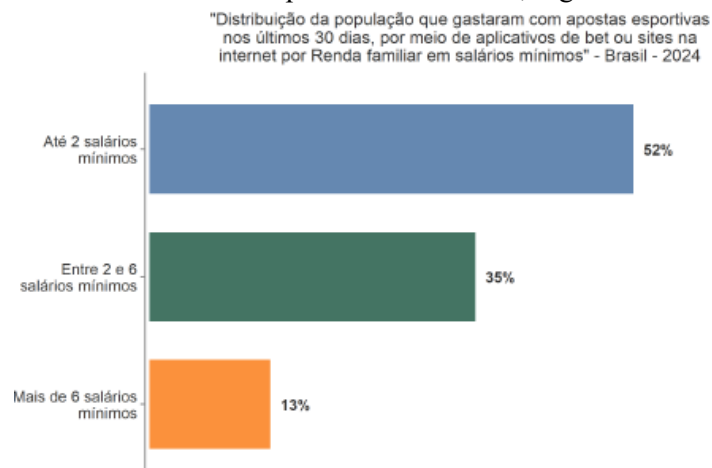


es
q
ui
sa
tê
m
a
v
al
ia
d
o
o
s
u
b
gr
u
p
o
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
e
o
b
se
rv
a
d
o
q
u
e
u
m
a
p
ar
c
el
a
si



g
ni
fi
c
at
iv
a
p
er
te
n
c
e
às
fa
ix
as
d
e
m
e
n
or
re
n
d
a.
P
or
e
x
e
m
pl
o,
a
a
v
al
ia
ç
ã
o
re
al
iz
a
d
a
p

Figura 8 - Perfil de renda dos apostadores em 2024, segundo o DataSenado



Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado – coleta entre 5 e 26/6/2024 (peça 38, p. 24). Nota: Distribuição referente aos 12% da população que declararam ter gastado com apostas esportivas nos últimos trinta dias, por meio de aplicativos de *bets* ou sites de internet



a
n
ál
is
e
is
ol
a
d
a
p
o
d
e
le
v
ar
a
c
o
n
cl
u
s
õ
es
e
n
vi
es
a
d
as
se
n
ã
o
c
o
n
si
d
er
ar
m
o
s
a
di
st



ri
b
ui
ç
ã
o
g
er
al
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o.
Is
s
o
si
g
ni
fi
c
a
q
u
e,
ai
n
d
a
q
u
e
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
a



p
o
st
a
d
or
es
d
e
b
ai
x
a
re
n
d
a
se
ja
al
ta
,
is
s
o
p
o
d
e
si
m
pl
es
m
e
nt
e
re
fl
et
ir
a
es
tr
ut
ur
a
s
o
ci



al
d
o
p
aí
s,
e
n
ã
o
n
e
c
es
sa
ri
a
m
e
nt
e
u
m
a
in
di
c
a
ç
ã
o
d
e
q
u
e
te
n
d
e
m
a
a
p
o
st
ar
m
ai
s



d
o
q
u
e
o
ut
ro
s
gr
u
p
o
s.

179. N

es
se
se
nt
id
o,
se
g
u
n
d
o
a
Sí
nt
es
e
d
e
In
di
c
a
d
or
es
S
o
ci
ai
s
d
o
I
B



G
E
,
9,
3
%
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
br
as
il
ei
ra
e
m
2
0
2
3,
e
m
to
rn
o
d
e
2
0,
0
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
,



vi
vi
a
m
c
o
m
at
é
o
v
al
or
d
e
 $\frac{1}{4}$
d
e
sa
lá
ri
o
m
ín
i
m
o
p
er
c
a
pi
ta
m
e
n
sa
l;
o
u
2
7,
1
%
,
a
pr
o
xi
m



a
d
a
m
e
nt
e
5
8,
5
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
,
c
o
m
at
é
½
sa
lá
ri
o
m
ín
i
m
o
p
er
c
a
pi
ta
;
o
u
8
3,
3



%
,
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
1
7
9,
8
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
,
c
o
m
at
é
d
oi
s
sa
lá
ri
o
s
m
ín
i
m
o
s



p
er
c
a
pi
ta
(p
e
ç
a
3
5,
p.
4
8)
.

180. A
té
o
pr
es
e
nt
e
m
o
m
e
nt
o,
n
ã
o
se
p
o
d
e
es
ti
m
ar
,
re
la
ti
v
a
m
e



nt
e,
q
u
e
o
es
tr
at
o
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F
te
n
d
e
a
re
al
iz
ar
m
ai
s
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
d
o
q



u
e
o
s
es
tr
at
o
s
d
e
o
ut
ra
s
cl
as
se
s
s
o
ci
ai
s.
Is
s
o
p
o
d
er
á
se
r
a
n
al
is
a
d
o
a
p
ar
ti
r
d
e
d
a



d
o
s
e
m
pí
ri
c
o
s
q
u
e,
p
or
e
x
e
m
pl
o,
m
o
st
re
m
q
u
e
X
%
d
as
p
es
s
o
as
q
u
e
re
c
e
b
e
m
at
é
¼



d
o
sa
lá
ri
o
m
ín
i
m
o
a
p
o
st
a
m
e
m
pl
at
af
or
m
as
o
nl
in
e,
e
n
q
u
a
nt
o
Y
%
d
a
q
u
el
es
q
u
e
g
a
n



h
a
m
m
ai
s
d
e
ci
n
c
o
sa
lá
ri
o
s
m
ín
i
m
o
s
fa
z
e
m
o
m
es
m
o.

181. E
m
b
or
a
n
ã
o
se
ja
p
o
ss
ív
el
c
o
n



cl
ui
r
q
u
e
in
di
ví
d
u
o
s
d
e
m
e
n
or
re
n
d
a
a
p
o
st
e
m
m
ai
s
fr
e
q
u
e
nt
e
m
e
nt
e
d
o
q
u
e
o
s



d
e
m
ai
or
re
n
d
a,
o
s
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ní
v
ei
s

ta
nt
o
d
a
P
O
F
2
0
1
7-
2
0
1
8
q
u
a
nt
o
d
as
pr



oj
e
ç
õ
es
d
er
iv
a
d
as
—

in
di
c
a
m
q
u
e,
pr
o
p
or
ci
o
n
al
m
e
nt
e,
p
es
s
o
as
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul



n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
c
o
m
pr
o
m
et
e
m
p
ar
c
el
a
m
ai
or
d
e
se
u
or
ç
a
m
e
nt
o
c
o
m
a
p
o
st
as
,



ai
n
d
a
q
u
e
o
s
v
al
or
es
a
b
s
ol
ut
o
s
d
o
s
g
as
to
s
p
o
ss
a
m
a
u
m
e
nt
ar
à
m
e
di
d
a
q
u
e
a
re
n



d
a
fa
m
ili
ar
cr
es
c
e.

182. O

*C
a
n
a
di
a
n
C
e
nt
re
o
n
S
u
b
st
a
n
c
e
U
se
a
n
d
A
d
di
ct
io
n
(
C
C
S
U
A*



; p e ç a 3 9) re al iz o u u m a a n ál is e d e o n z e p es q ui sa s lo n gi tu di n ai s q u e c ol et ar a m d



a
d
o
s
s
o
br
e
o
g
as
to
lí
q
ui
d
o
c
o
m
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
e
in
di
c
a
d
or
es
d
e
jo
g
o
pr
o
bl
e
m
át
ic
o.



O
es
tu
d
o
c
o
n
cl
ui
u
q
u
e
to
d
o
s
o
s
ti
p
o
s
d
e
d
a
n
o
s
as
s
o
ci
a
d
o
s
a
o
s
jo
g
o
s
d
e
a
z



ar
a
u
m
e
nt
ar
a
m
à
m
e
di
d
a
q
u
e
o
p
er
c
e
nt
u
al
d
a
re
n
d
a
m
e
n
sa
l
g
as
to
e
m
a
p
o
st
as
(
G
a



m
bl
e
%
)
cr
es
ci
a.

183. E

ss
es
a
u
m
e
nt
o
s
fo
ra
m
m
ai
s
a
c
e
nt
u
a
d
o
s
q
u
a
n
d
o
o
G
a
m
bl
e
%
ul
tr
a



p
as
sa
v
a
l
%
d
a
re
n
d
a
m
e
n
sa
l.
C
o
m
b
as
e
n
es
se
s
a
c
h
a
d
o
s
e
n
o
g
ui
a
cr
ia
d
o
c
o
m
re
c



o
m
e
n
d
a
ç
õ
es
p
ar
a
o
jo
g
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
,
o
C
C
S
U
A
d
es
e
n
v
ol
v
e
u
u
m
a
m
e
n
sa
g
e
m



d
e
sa
ú
d
e
p
ú
bl
ic
a:
"
N
ã
o
a
p
o
st
e
m
ai
s
d
e
1
%
d
a
re
n
d
a
fa
m
ili
ar
br
ut
a
p
or
m
ês
".

184. C
o
nf
or
m



e
re
ss
al
v
o
u,
es
sa
c
or
re
la
ç
ã
o
n
ã
o
e
vi
d
e
n
ci
a
u
m
a
re
la
ç
ã
o
c
a
u
sa
l,
m
as
p
o
d
e
se
r
c
o
n



si
d
er
a
d
o
c
o
m
o
u
m
fa
to
r
d
e
ri
sc
o
as
s
o
ci
a
d
o
a
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
.

185. P

or
s
u
a
v
e
z,



e
m
u
m
a
re
vi
sã
o
si
st
e
m
át
ic
a
d
e
es
tu
d
o
s
d
e
m
ai
s
d
e
6
8
p
aí
se
s,
o
ut
ro
s
p
es
q
ui
sa
d
or
es
es
ti



m
ar
a
m
q
u
e
4
6,
2
%
d
o
s
a
d
ul
to
s
e
1
7,
9
%
d
o
s
a
d
ol
es
c
e
nt
es
re
al
iz
ar
a
m
al
g
u
m
ti
p
o
d
e



a
p
o
st
a
n
o
úl
ti
m
o
a
n
o,
gl
o
b
al
m
e
nt
e.
E
ss
a
e
x
p
a
n
sã
o
te
m
si
d
o
s
u
p
or
ta
d
a
p
el
o
u
s
o



in
te
n
si
v
o
d
as
m
íd
ia
s
s
o
ci
ai
s
p
el
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
e
a
as
s
o
ci
a
ç
ã
o
a
p
at
ro
cí
ni
o

s
es
p
or
ti
v
o
s.
186. N
o
m
es
m
o
es
tu
d
o,
es
ti
m
ar
a
m
q
u
e
5,
5
%
d
as
m
ul
h
er
es
e
1
1,
9
%
d
o
s
h
o
m
e
n



s
e
x
p
er
i
m
e
nt
a
m
al
g
u
m
ní
v
el
d
e
ri
sc
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
a
o
s
jo
g
o
s
d
e
a
z
ar
;
e
1,
0
%
e
2,



2
%
se
e
n
v
ol
v
a
m
c
o
m
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
,
re
s
p
e
ct
iv
a
m
e
nt
e
(p
e
ç
a
4
0,
p.
5)
.



es
tu
d
o
ut
ili
z
a
o
te
r
m
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
s
á
v
el
p
ar
a
d
es
cr
e
v
er
in
di
ví
d
u
o
s
q
u
e
a
p
o
st
a



m
d
e
m
a
n
ei
ra
a
s
of
re
r
m
úl
ti
pl
o
s
pr
o
bl
e
m
as
d
e
or
d
e
m
p
es
s
o
al
,
fa
m
ili
ar
,
fi
n
a
n
c
ei
ra
e



la
b
or
al
,
al
é
m
d
e
ut
ili
z
ar
o
te
r
m
o
ri
sc
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
a
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
s
á
v
el
p
ar
a
d
es



cr
e
v
er
a
q
u
el
es
q
u
e
fi
c
a
m
n
o
li
m
ia
r
d
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
o
u
q
u
e,
o
c
as
io
n
al
m
e
nt



e,
vi
v
e
n
ci
a
m
p
el
o
m
e
n
o
s
u
m
d
o
s
si
nt
o
m
as
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
ai
s
a
d
v
er
s
o
s,
o
u
u
m
as
d



as
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
n
e
g
at
iv
as
d
e
or
d
e
m
s
o
ci
al
o
u
d
e
sa
ú
d
e
re
la
ci
o
n
a
d
as
a
o
jo
g
o
(p
e



ç
a
4
0,
p.
3)
.

188. C

o
nf
or
m
e
a
lit
er
at
ur
a
(p
e
ç
a
4
1)
,
di
v
er
s
o
s
fa
to
re
s
d
e
ri
sc
o
p
o
d
e
m
se
r
re
la



ci
o
n
a
d
o
s
a
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
.
O
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
in
di
vi
d
u
al
é
v
ar
iá
v
el
e
es
tá
s
uj



ei
to
a
vi
es
es
c
o
g
ni
ti
v
o
s,
e
m
o
ç
õ
es
e
in
fl
u
ê
n
ci
as
s
o
ci
ai
s
q
u
e
in
te
ra
g
e
m
e
nt
re
si
,
c
o
m



o
se
x
o,
pr
o
bl
e
m
as
p
si
c
ol
ó
gi
c
o
s,
u
s
o
d
e
s
u
b
st
â
n
ci
as
,
in
fl
u
ê
n
ci
a
d
o
s
p
ar
es
/
m
ei
o,



b
ai
x
o
d
es
e
m
p
e
n
h
o
a
c
a
d
ê
m
ic
o,
c
o
n
di
ç
ã
o
s
o
ci
o
e
c
o
n
ô
m
ic
a,
m
or
a
di
a
e
m
ár
e
as



s
o
ci
al
m
e
nt
e
v
ul
n
er
á
v
ei
s
et
c.

189. S

o
b
a
ót
ic
a
d
a
in
te
rv
e
n
ç
ã
o
p
ú
bl
ic
a,
p
es
q
ui
sa
d
or
es
d
a



U
ni
v
er
si
d
a
d
e
d
a
C
al
if
ór
ni
a
e
m
S
a
n
D
ie
g
o
s
u
g
er
e
m
q
u
e
o
di
a
g
n
ó
st
ic
o
d
o
pr
o
bl
e

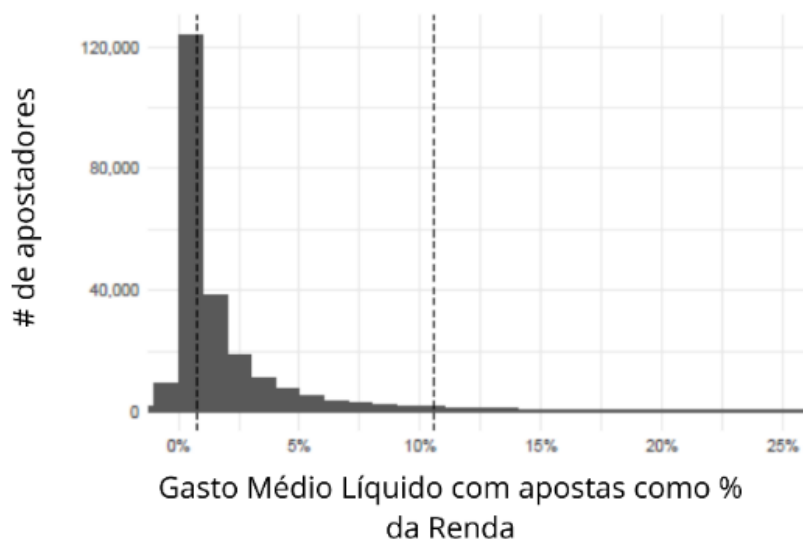


m
a
p
o
d
e
se
r
p
a
ut
a
d
o
p
el
a
pr
o
p
or
ç
ã
o
o
u
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
q
u
e
e
x
c



e
d
a
m
es
se
li
m
ia
r
d
e
l
%
d
o
or
ç
a
m
e
nt
o
m
e
n
sa
l
m
e
nt
e
(p
e
ç
a
4
2)
:

Figura 9 - Modelo de diagnóstico do comportamento de risco: Gasto médio com apostas como proporção da renda mensal



Fonte: <https://today.ucsd.edu/story/legalized-gambling-increases-irresponsible-betting-behavior-especially-among-low-income-populations>

190. N

es
se
es
tu
d
o,
a
p
ar
ti
r
d
e
2
5
0.
0
0
0
p
ar
ti
ci
p
a
nt
es
a



m
er
ic
a
n
o
s,
c
o
n
cl
ui
u-
se
q
u
e
as
ta
x
as
d
e
jo
g
o
s
u
p
er
io
re
s
a
1
0
%
d
a
re
n
d
a
a
u
m
e
nt
a
m



c
er
c
a
d
e
ci
n
c
o
v
e
z
es
m
ai
s
n
o
es
tr
at
o
d
e
p
es
s
o
as
c
o
m
m
e
n
or
re
n
d
a
e
m
c
o
m
p
ar
a
ç



ã
o
c
o
m
a
q
u
el
as
d
e
m
ai
or
es
re
c
ur
s
o
s.

191. S

e
g
u
n
d
o
el
es
,
es
se
p
er
c
e
nt
u
al
d
e
1
0
%
a
pr
es
e



nt
a
al
to
ri
sc
o
as
s
o
ci
a
d
o
a
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
,
pr
in
ci
p
al
m
e
nt
e
n
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
v
ul



n
er
á
v
el
,
q
u
e
te
n
d
e
a
se
r
m
ai
s
af
et
a
d
a
p
el
as
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
n
e
g
at
iv
as
d
es
se
c
o
m
p



or
ta
m
e
nt
o,
p
el
a
b
ai
x
a
c
a
p
a
ci
d
a
d
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
.

192. D
e
fo
r
m
a
se
m
el
h
a
nt
e,
o
G
o
v
er
n
o



d
o
R
ei
n
o
U
ni
d
o,
se
g
m
e
nt
a
n
d
o
p
or
q
ui
nt
is
d
o
In
d
e
x
of
M
ul
ti
pl
e
D
e
pr
iv
at
io
n
(I
M
D
)
—
in



di
c
e
of
ic
ia
l
p
ar
a
cl
as
si
fi
c
ar
ár
e
as
g
e
o
gr
áf
ic
as
c
o
m
b
as
e
e
m
ní
v
ei
s
d
e
pr
iv
a
ç
ã
o
(p
o
br
e



z
a
e
d
es
ig
u
al
d
a
d
e)
—
o
b
se
rv
o
u
u
m
a
di
fe
re
n
ç
a
es
ta
ti
st
ic
a
m
e
nt
e
si
g
ni
fi
c
at
iv
a
n
a
as
s



o
ci
a
ç
ã
o
a
o
ri
sc
o
d
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
,
d
e
5,
3
%
n
as
ár
e
as
m
ai
s
v
ul
n
er
á
v
ei
s
p
ar
a



3,
0
%
n
as
m
e
n
o
s
v
ul
n
er
á
v
ei
s
(p
e
ç
a
4
3)
.

Tabela 9 - Prevalência de comportamentos de risco associados ao jogo por nível de vulnerabilidade socioeconômica

Categorias de risco	IMD 1 (mais vulneráveis) (%)	IMD 2 (%)	IMD 3 (%)	IMD 4 (%)	IMD 5 (menos vulneráveis) (%)
Sem problemas (incluindo aqueles que não participam de nenhuma atividade de apostas)	93.9	95.4	96.0	96.3	96.9
Jogador de baixo risco (pontuação PGSI de 1 a 2)	3.4	3.1	2.4	2.6	2.3
Jogador de risco moderado (pontuação PGSI de 3 a 7)	1.8	1.0	1.0	0.7	0.7
Jogador problemático (pontuação PGSI de 8 ou mais)	0.8	0.5	0.5	0.4	0.1
Jogadores em risco (pontuação PGSI de 1 a 7)	5.3	4.1	3.4	3.3	3.0

Obs.: PGSI - Problem Gambling Severity Index - ferramenta de avaliação utilizada para medir a gravidade do envolvimento de uma pessoa com jogos de azar. 1-2: apresentam baixo nível de problemas com apostas com poucos efeitos negativos identificados; 3-7: nível moderado de problemas relacionados; 8+: consequências negativas relevantes e possivelmente uma falta de controle sobre o comportamento.

Fonte: UK Health Security Agency, disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/gambling-related-harms-evidence-review>

193. A
d
e
m
ai
s,



u
m
m
ai
or
ín
di
c
e
d
e
pr
o
bl
e
m
as
re
la
ci
o
n
a
d
o
s
a
jo
g
o
s
e
a
p
o
st
as
ta
m
b
é
m
fo
i
o
b
se
rv
a
d



o
n
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
d
e
b
ai
x
a
re
n
d
a
c
a
n
a
d
e
n
se
,
e
m
p
es
q
ui
sa
re
al
iz
a
d
a
p
el
a
C
a
n
a



d
a'
s
n
at
io
n
al
st
at
is
ti
c
al
a
g
e
n
c
y
 (p
 e
 ç
 a
 4
 4)
 .

194. C

o
 nf
 or
 m
 e
 in
 fo
 r
 m
 a
 ç
 õ
 es
 a
 pr
 es
 e
 nt
 a
 d
 as
 ,



7
1,
5
%
d
o
s
c
a
n
a
d
e
n
se
s
d
e
fa
m
íli
as
d
e
al
ta
re
n
d
a
re
la
ta
ra
m
te
r
jo
g
a
d
o
n
o
a
n
o
a
nt
er



io
r
à
e
nt
re
vi
st
a,
e
l,
l
%
es
ta
v
a
m
e
m
ri
sc
o
m
o
d
er
a
d
o
a
se
v
er
o
d
e
pr
o
bl
e
m
as
c
o
m
jo
g
o
s



d
e
a
z
ar
.
Já
a
q
u
el
es
c
o
m
m
e
n
or
re
n
d
a
fa
m
ili
ar
,
5
3,
8
%
fi
z
er
a
m
al
g
u
m
ti
p
o
d
e
a
p
o
st



a,
c
o
m
2,
7
%
e
m
ri
sc
o
m
o
d
er
a
d
o
a
se
v
er
o
d
e
pr
o
bl
e
m
as
c
o
m
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
.



or
to
d
o
o
e
x
p
o
st
o,
e
m
b
or
a
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
e
ri
sc
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
às
a
p
o
st
as
o
nl
in
e



n
ã
o
se
re
st
ri
nj
a
a
gr
u
p
o
s
d
e
b
ai
x
a
re
n
d
a
—
es
ta
n
d
o
pr
es
e
nt
e
e
m
di
fe
re
nt
es
es
tr
at
o
s
s
o



ci
o
e
c
o
n
ô
m
ic
o
s
-,
a
lit
er
at
ur
a
es
p
e
ci
al
iz
a
d
a
in
di
c
a
q
u
e
in
di
ví
d
u
o
s
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d



e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
te
n
d
e
m
a
a
pr
es
e
nt
ar
m
ai
or
pr
o
p
e
n
sã
o
a
c
o
m
pr
o
m
et
er
u
m
a



p
ar
c
el
a
d
es
pr
o
p
or
ci
o
n
al
d
a
re
n
d
a
c
o
m
jo
g
o
s,
es
ta
n
d
o
ta
m
b
é
m
m
ai
s
e
x
p
o
st
o
s
às
c



o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
a
d
v
er
sa
s.
E
ss
es
i
m
p
a
ct
o
s,
p
or
s
u
a
v
e
z,
p
o
d
e
m
a
pr
of
u
n
d
ar
o
u
pr
ol
o



n
g
ar
a
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
p
o
br
e
z
a,
c
o
nt
ri
b
ui
n
d
o
p
ar
a
a
fo
r
m
a
ç
ã
o
d
e
u
m
ci
cl
o
vi
ci
o
s
o.



3.3 – Conclusões e proposta de encaminhamento

196. A

N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
d
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l
d
o
B
ra
si
l
(
B
a
c
e



n)
in
di
c
o
u
q
u
e
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
ci
n
c
o
m
il
h
õ
es
d
e
p
es
s
o
as
p
er
te
n
c
e
nt
es
a
fa
m
íli
as



b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
B
F
e
n
vi
ar
a
m
R
\$
3
bi
lh
õ
es
p
ar
a
si
te
s
d
e
a
p
o
st
as
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0



2
4,
v
al
or
q
u
e
re
pr
es
e
nt
ar
ia
u
m
a
p
ar
c
el
a
c
o
n
si
d
er
á
v
el
d
o
or
ç
a
m
e
nt
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a
e



s
u
g
er
ir
ia
u
m
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
s
u
b
st
a
n
ci
al
d
a
re
n
d
a
d
es
sa
s
fa
m
íli
as
c
o
m
at
iv
id
a
d



es
d
e
a
p
o
st
as
.

197. N

o
e
nt
a
nt
o,
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n
a
pr
es
e
nt
a
li
m
it
a
ç
õ
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as



q
u
e
pr
e
ci
sa
m
se
r
c
o
n
si
d
er
a
d
as
. N
ã
o
h
o
u
v
e
di
st
in
ç
ã
o
e
nt
re
re
c
ur
s
o
s
pr
iv
a
d
o
s
e



re
c
ur
s
o
s
re
c
e
bi
d
o
s
d
o
P
B
F,
o
q
u
e
p
o
d
e
te
r
le
v
a
d
o
a
u
m
a
s
u
p
er
es
ti
m
a
ç
ã
o
d
o



v
ol
u
m
e
d
e
re
c
ur
s
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
di
re
ci
o
n
a
d
o
s
às
a
p
o
st
as
.
A
lé
m
di
ss
o,
a
al
ta
v
ar
ia
bi



li
d
a
d
e
d
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s
e
a
a
u
sê
n
ci
a
d
e
tr
at
a
m
e
nt
o
d
o
s
d
a
d
o
s
p
ar
a
e
x



cl
ui
r
o
ut
li
er
s
c
o
m
pr
o
m
et
e
m
a
pr
e
ci
sã
o
d
as
es
ti
m
at
iv
as
.
A
a
n
ál
is
e
ta
m
b
é
m
d
es
ta
c
o
u
q



u
e
8
3,
9
3
%
d
as
fa
m
ili
as
b
e
n
ef
ic
ia
ri
as
p
o
ss
u
e
m
re
n
d
as
pr
ó
pr
ia
s
a
ut
o
d
e
cl
ar
a
d
as
(
Fi
g
ur



a
l
2)
,
o
q
u
e
i
m
p
a
ct
a
n
a
d
ef
in
iç
ã
o
d
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a
to
ta
l
c
o
m
a
p



o
st
as
.

198. E

st
u
d
o
s
a
c
a
d
ê
m
ic
o
s
n
a
ci
o
n
ai
s
e
in
te
rn
a
ci
o
n
ai
s
d
es
ta
c
a
m
q
u
e,
e
m
b
or
a



o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
e
ri
sc
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
às
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
ã
o
se
re
st
ri
nj
a
a
gr
u
p
o
s
d



e
b
ai
x
a
re
n
d
a,
a
lit
er
at
ur
a
es
p
e
ci
al
iz
a
d
a
in
di
c
a
q
u
e
in
di
ví
d
u
o
s
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul



n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
te
n
d
e
m
a
c
o
m
pr
o
m
et
er
u
m
a
p
ar
c
el
a
d
es
pr
o
p
or
ci
o
n
al
d
e
s
u
a



re
n
d
a
c
o
m
jo
g
o
s,
es
ta
n
d
o
m
ai
s
e
x
p
o
st
o
s
às
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
a
d
v
er
sa
s.
E
ss
es
i
m
p
a



ct
o
s
p
o
d
e
m
a
pr
of
u
n
d
ar
o
u
pr
ol
o
n
g
ar
a
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
p
o
br
e
z
a,
c
o
nt
ri
b
ui
n
d
o
p
ar
a



a
fo
r
m
a
ç
ã
o
d
e
u
m
ci
cl
o
vi
ci
o
s
o.

199. P

or
ta
nt
o,
é
n
e
c
es
sá
ri
o
u
m
a
pr
of
u
n
d
a
m
e
nt
o
d
as
a
n



ál
is
es
e
a
c
o
n
si
d
er
a
ç
ã
o
d
as
li
m
it
a
ç
õ
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as
p
ar
a
u
m
a
c
o
m
pr
e
e
n
sã
o
m
ai



s
pr
e
ci
sa
d
o
i
m
p
a
ct
o
d
es
sa
s
at
iv
id
a
d
es
s
o
br
e
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
.

200. D
ia
nt



e
di
ss
o,
c
o
n
v
é
m
in
fo
r
m
ar
a
o
s
at
or
es
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
b
e
m
c
o
m
o
a
o
C
o
n
gr
es
s
o
N
a
ci
o
n



al
e
o
ut
ro
s
in
te
re
ss
a
d
o
s,
q
u
e:

a) O estudo do Bacen, consubstanciado na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, apresenta limitações metodológicas, como a falta de distinção entre recursos privados dos beneficiários e recursos recebidos do Programa Bolsa Família, o que pode ter levado a uma superestimação do volume de recursos do programa direcionados às apostas;

b) A alta variabilidade dos valores apostados e a ausência de tratamento dos dados para excluir outliers comprometem a precisão das estimativas realizadas na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE;

c) A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE também ignorou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que impacta na definição do comprometimento da renda total com apostas;

d) Estudos acadêmicos nacionais e internacionais indicam que, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda, indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a comprometer uma parcela desproporcional de sua renda com jogos, estando mais expostos às consequências adversas, o que pode aprofundar ou prolongar a situação de pobreza.

4 – O NÍVEL DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF COM APOSTAS *ONLINE* SEGUNDO O ESTUDO DO BACEN

201. A

N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/



2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
d
o
B
a
c
e
n
ut
ili
z
o
u,
c
o
m
o
re
fe
rê
n
ci
a,
d
a
d
o
s
d
e
a
g
o
st
o
d
e
2
0



2
4
s
o
br
e
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
e
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
ro
gr



a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
ili
a
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3.
R
es
sa
lt
a-
se
q
u
e,
q
u
a
n
d
o
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c



a
fo
i
el
a
b
or
a
d
a,
e
xi
st
ia
a
p
o
ss
ib
ili
d
a
d
e
d
e
a
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
se
r
re
al
iz
a
d
a
p
ar
a
u
m
a



e
m
pr
es
a
in
te
r
m
e
di
ár
ia
e
n
ã
o
te
r
re
la
ci
o
n
a
m
e
nt
o
c
o
m
b
et
s
di
re
ta
m
e
nt
e,
c
o
m
o
já
m
e
n



ci
o
n
a
d
o
n
o
re
la
tó
ri
o.

202. O

B
a
c
e
n
di
s
p
o
ni
bi
li
z
o
u,
p
ar
a
o
T
C
U
,
d
a
d
o
s
a
gr
e
g
a
d
o



s
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
re
fe
re
nt
es
a
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
a
p
ó
s
o
a
v
a
n
ç
o
d
as
re
gr
as
n
or
m
at
iv
as



q
u
e
p
o
ss
ib
ili
ta
ra
m
o
ef
et
iv
o
ra
st
re
a
m
e
nt
o
d
as
c
o
nt
as
b
a
n
c
ár
ia
s
c
o
m
C
N
P
J
d
as
e
m
pr
es



as
d
e
a
p
o
st
as
(p
e
ç
a
2
5)
.
E
ss
es
d
a
d
o
s
fo
ra
m
di
vi
di
d
o
s
e
m
d
oi
s
gr
u
p
o
s:
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o



s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
(
P
B
F
)
e
m
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3
e
n
ã
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s



(
m
as
q
u
e
es
ta
v
a
m
n
o
re
gi
st
ra
d
o
s
n
o
C
a
d
Ú
ni
c
o
e
m
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3)
. O
s
d
a
d



o
s
fo
ra
m
a
gr
e
g
a
d
o
s
p
or
fa
m
íli
a
e
in
di
ví
d
u
o
s,
le
v
a
n
d
o-
se
e
m
c
o
n
si
d
er
a
ç
ã
o
d
oi
s
ní



v
ei
s:
E
st
a
d
o
s
e
M
u
ni
cí
pi
o
s.
P
ar
a
c
a
d
a
ní
v
el
d
e
a
gr
e
g
a
ç
ã
o
fo
ra
m
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d



as
as
se
g
ui
nt
es
m
ét
ri
c
as
a
b
s
ol
ut
as
e
es
ta
tí
st
ic
as
:

- a) Total transferido em reais naquele Estado (ou Município);
- b) Quantidade de famílias (ou indivíduos) que realizaram transferência naquele Estado (ou Município);
- c) Média do valor transferido por família (ou indivíduo);
- d) Mediana do valor transferido por família (ou indivíduo);
- e) Moda do valor transferido por família (ou indivíduo);
- f) Desvio padrão do valor transferido por família (ou indivíduo);
- g) Quantidade total de famílias (ou indivíduos) beneficiárias que foram consideradas no estudo daquele Estado (ou Município);
- h) Transferência mínima realizada naquele Estado (ou Município);
- i) Transferência máxima realizada naquele Estado (ou Município);
- j) Percentis 10, 25, 75 e 90% para cada Estado (ou Município);
- k) Quantidade de famílias (ou indivíduos) nas faixas de *outliers* baixos ou altos em cada Estado (ou Município).

203. A
lé
m
d
es
se



s
d
a
d
o
s
a
gr
e
g
a
d
o
s,
fo
ra
m
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
as
as
di
st
ri
b
ui
ç
õ
es
d
e
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa



m
ili
as
(o
u
in
di
ví
d
u
o
s)
e
o
s
o
m
at
ór
io
d
e
v
al
or
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
ar
a
c
a
d
a
fa
ix
a
d
e
a
p
o
st



as
.

204. P

ar
a
es
ta
a
n
ál
is
e
fo
ra
m
c
o
n
si
d
er
a
d
as
s
o
m
e
nt
e
o
s
d
a
d
o
s
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri



as
d
o
P
B
F.
T
a
m
b
é
m
fo
ra
m
ut
ili
z
a
d
o
s
o
s
ní
v
ei
s
d
e
M
u
ni
cí
pi
o
o
u
E
st
a
d
o,
c
o
nf
or
m
e
o



o
bj
et
iv
o
d
o
tó
pi
c
o
a
se
r
a
b
or
d
a
d
o.

4.1 – Análise da distribuição dos dados

205. U
m
a
d
as
pr
e
m
is
sa
s
d
e
es
tu
d
o
s
es
ta
tí
st
ic
o
s
é
a



ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
e
m
e
di
d
as
d
e
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
a
d
e
q
u
a
d
a
a
o
s
d
a
d
o
s.
Q
u
a
n
d
o
se
tr
at
a



d
e
m
é
di
a
e
d
es
vi
o
p
a
dr
ã
o,
as
s
u
m
e-
se
q
u
e
o
s
d
a
d
o
s
p
o
ss
u
e
m
u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
si



m
ét
ri
c
a,
o
u
se
ja
,
o
s
d
a
d
o
s
es
tã
o
di
st
ri
b
uí
d
o
s,
à
es
q
u
er
d
a
e
à
di
re
it
a
d
e
u
m
v
al
or
c
e



nt
ra
l,
d
e
fo
r
m
a
e
q
ui
li
br
a
d
a.
Q
u
a
nt
o
m
ai
or
a
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
d
a
d
o
s,
é
in
di
c
a
d
o



a
m
ai
or
a
gr
e
g
a
ç
ã
o
d
o
s
d
a
d
o
s
a
fi
m
d
e
pr
o
m
o
v
er
u
m
a
m
el
h
or
re
pr
es
e
nt
at
iv
id
a
d
e
d



a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o.

206. U
m
a
d
as
fo
r
m
as
d
e
se
c
al
c
ul
ar
a
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
d
a
d
o
s
é
a
ut
ili
z
a



ç
ã
o
d
o
C
o
ef
ic
ie
nt
e
d
e
V
ar
ia
ç
ã
o
(
C
V
),
q
u
e
é
u
m
a
m
e
di
d
a
es
ta
tí
st
ic
a
re
la
ti
v
a
d
a
di



s
p
er
sã
o
d
e
u
m
c
o
nj
u
nt
o
d
e
d
a
d
o
s.
E
la
e
x
pr
es
sa
o
d
es
vi
o
p
a
dr
ã
o
c
o
m
o
u
m
a
fr
a
ç
ã



o
o
u
p
or
c
e
nt
a
g
e
m
d
a
m
é
di
a,
p
er
m
iti
n
d
o
a
v
al
ia
r
a
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
d
a
d
o
s
in
d



e
p
e
n
d
e
nt
e
m
e
nt
e
d
a
s
u
a
u
ni
d
a
d
e
d
e
m
e
di
d
a.

$$\text{Coeficiente de Variação (CV)} = \frac{\text{Desvio Padrão}}{\text{Média}} \times 100\%$$

207. E
m
es
tu
d
o
s
s
o
br
e
p
ol
íti
c
as
p



ú
bl
ic
as
e
b
e
n
ef
íc
io
s
s
o
ci
ai
s,
as
b
as
es
d
e
d
a
d
o
s
c
o
st
u
m
a
m
a
pr
es
e
nt
ar
el
e
v
a
d
a
h
et
er



o
g
e
n
ei
d
a
d
e,
o
u
se
ja
,
u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
n
ã
o
si
m
ét
ri
c
a.
D
es
sa
fo
r
m
a,
o
C
V
é
u
m
a
fe
rr



a
m
e
nt
a
út
il
p
ar
a
di
a
g
n
o
st
ic
ar
se
a
m
é
di
a
d
e
u
m
in
di
c
a
d
or
s
o
ci
o
e
c
o
n
ô
m
ic
o
é
u
m
a



m
e
di
d
a
re
pr
es
e
nt
at
iv
a
o
u
se
é
pr
ef
er
ív
el
re
c
or
re
r
a
m
e
di
d
as
d
e
p
o
si
ç
ã
o
c
o
m
o
a
m
e
di
a



n
a
o
u
p
er
c
e
nt
is
.

208. B

as
e
a
n
d
o-
se
e
m
b
o
as
pr
át
ic
as
d
e
a
n
ál
is
e
e
c
o
n
ô
m
ic
a
(
K
el
le
r,
2
0



1
7)
e
n
as
di
re
tr
iz
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as
a
pl
ic
a
d
as
e
m
es
tu
d
o
s
d
e
re
n
d
a
e
p
o
br
e
z
a
(
K
ir
k
w



o
o
d
&
St
er
n
e,
2
0
0
3)
,
pr
o
p
õ
e-
se
fa
ix
as
p
ar
a
a
in
te
rp
re
ta
ç
ã
o
d
o
C
V
:

Tabela 10 – Coeficiente de Variação e suas interpretações

Coeficiente de Variação (CV)	Interpretação	Adoção da média como resumo central
Até 20%	Variabilidade muito baixa	Altamente recomendada.
20% – 40%	Variabilidade moderada	Aceitável, mas considerar mediana e percentis.
40% – 60%	Alta variabilidade	Precaução: complementar com percentis.
Acima de 60%	Variabilidade muito alta	Desaconselhável: priorizar mediana e percentis.

Fonte: Keller, G. (2017). *Statistics for Management and Economics*. Cengage Learning; Kirkwood, B. R., & Sterne, J. A. C. (2003). *Essential Medical Statistics*. Blackwell Science Ltd.



209. N

o
c
as
o
d
o
s
d
a
d
o
s
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
ã
o
é
p
o
ss
ív
el
ut
ili
z
ar
es
sa
s
m
ét
ri
c
as
p
or
c
o
nt



a
d
o
al
tí
ss
i
m
o
C
o
ef
ic
ie
nt
e
d
e
V
ar
ia
ç
ã
o
e
n
c
o
nt
ra
d
o.
L
e
v
a
n
d
o-
se
e
m
c
o
n
si
d
er
a
ç



ã
o
o
ní
v
el
E
st
a
d
u
al
,
o
u
se
ja
,
o
m
e
n
o
s
gr
a
n
ul
ar
p
ar
a
a
u
m
e
nt
o
d
a
re
pr
es
e
nt
at
iv
id
a
d



e
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o,
o
C
V
v
ar
ia
d
e
3
3
0
%
a
6
7
7
%
.
C
o
m
c
o
ef
ic
ie
nt
es
tã
o
al
to
s,
n
ã
o
é
p
o



ss
ív
el
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
a
m
é
di
a
n
a
a
n
ál
is
e
d
o
s
d
a
d
o
s.

210. O
ut
ro
p
o
nt
o
a
se
r
o
b
se
rv
a
d
o
é

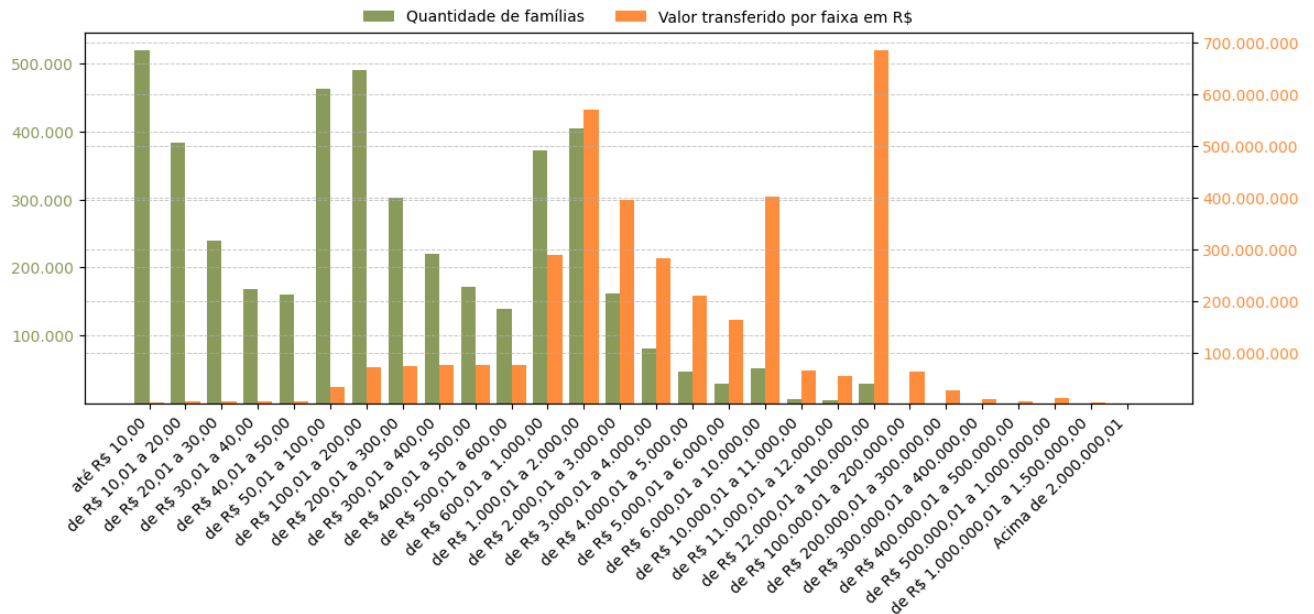


a
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
d
e
re
c
ur
s
o
s
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
p
or
fa
m
íli
a
e
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m



íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
ta
is
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
.
O
gr
áf
ic
o
a
b
ai
x
o
p
o
ss
ui
as
d
u
as
m
ét
ri
c
as
p
or
fa
ix

Figura 10 – Distribuição de quantidade de família e valor transferido por faixa de apostas



Fonte: Elaboração própria



íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
es
tã
o
e
m
fa
ix
as
d
e
v
al
or
es
b
ai
x
as
,
a
b
ai
x
o
d
o
v
al
or
m



é
di
o
d
o
b
e
n
ef
íc
io
re
c
e
bi
d
o
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5
(
R
\$
6
7



3,
9
1)
.
D
es
ta
c
a
m
-
se
as
fa
ix
as
d
e
R
\$
6
0
0,
0
0
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a,
q
u
e
n
ã
o
s
o
m
a
m
n
e
m



R
\$
1
0
0
m
il
h
õ
es
d
e
re
ai
s
n
a
q
u
el
e
m
ês
,
e
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m
íli
as
c
ai
n
d
o
a
br
u
pt
a



m
e
nt
e
e
m
fa
ix
as
a
ci
m
a
d
e
R
\$
2.
0
0
0,
0
0.
Já
a
s
o
m
a
d
o
s
v
al
or
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
or
fa
ix
a
a



pr
es
e
nt
a
v
al
or
es
a
b
s
ol
ut
o
s
e
x
pr
es
si
v
o
s
a
p
ar
ti
r
d
a
m
es
m
a
fa
ix
a
d
e
R
\$
2.
0
0
0,
0
0.



ro
d
es
ta
q
u
e
é
q
u
e
o
s
o
m
at
ór
io
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
d
e
m
ai
s
d
e
5
0
0
m
il
fa
m
íli
as
te
m
v
al
or



se
m
el
h
a
nt
e
à
fa
ix
a
d
e
R
\$
1
m
il
h
ã
o
a
R
\$
1,
5
m
il
h
ã
o,
a
q
u
al
p
o
ss
ui
s
o
m
e
nt
e
3
fa
m
íli
as



q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
a
p
o
st
as
.

213. A
in
d
a
p
ar
a
a
a
n
ál
is
e
d
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p



ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
fo
i
c
al
c
ul
a
d
o
o
s
o
m
at
ór
io
a
c
u
m
ul
a
d
o
d
o
v
al
or
d
as
tr
a
n



sf
er
ê
n
ci
as
e
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m
íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
ta
is
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
,
c
o
nf
or
m
e
a
fa



ix
a
d
o
v
al
or
d
a
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
p
or
fa
m
íli
a.
U
til
iz
a
n
d
o-
se
es
se
s
to
ta
is
a
c
u
m
ul
a
d
o
s,
fo
i
c

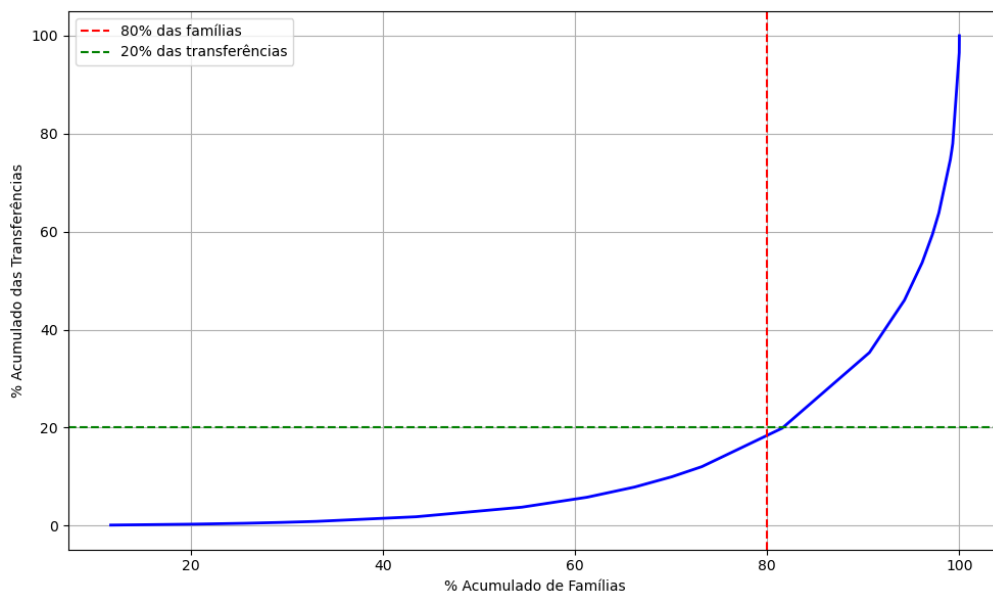


o
n
st
ru
íd
o
o
gr
áf
ic
o
c
o
m
b
as
e
n
o
p
er
c
e
nt
u
al
a
c
u
m
ul
a
d
o
d
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m
íli
as



q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
e
o
p
er
c
e
nt
u
al
d
o
v
al
or
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
or
fa
ix
a
d
e

Figura 11 – Curva ABC de quantidade de famílias vs. transferências



Fonte: Elaboração própria

214. O



a,
q
u
e
se
as
se
m
el
h
a
à
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
d
e
P
ar
et
o.
O
b
se
rv
a-
se
q
u
e
c
er
c
a
d
e
8
0
%
d
as
fa
m
íli
as



sã
o
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
2
0
%
d
o
s
v
al
or
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s,
e
n
q
u
a
nt
o



c
er
c
a
d
e
2
0
%
d
as
fa
m
íli
as
sã
o
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
8
0
%
d
o
to
ta
l
d
e



tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

215. A

e
x
pr
es
si
v
a
h
et
er
o
g
e
n
ei
d
a
d
e
d
o
s
d
a
d
o
s



in
di
c
a
q
u
e
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
o
nl
in
e,
q
u
e
s
o
m
ar
a
m
R
\$
3,
6
9
8
bi
lh
õ
es
e
m



ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
es
tá
c
o
n
c
e
nt
ra
d
o
e
m
u
m
a
p
e
q
u
e
n
a
p
ar
c
el
a
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá



ri
as
d
o
P
B
F.

4.2 – Análise da população do estudo

216. A

o
re
al
iz
ar
o
es
tu
d
o,
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l
d
o
B
ra
si
l
ut
ili
z
o
u
a
b
as
e
d
e
d
a



d
o
s
d
o
P
B
F
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3
p
ar
a
a
p
o
st
as
re
al
iz
a
d
as
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5.
U



m
pr
o
c
es
s
o
n
at
ur
al
d
o
pr
o
gr
a
m
a
é
a
in
se
rç
ã
o
e
re
ti
ra
d
a
d
e
fa
m
íli
as
e/
o
u
in
di
ví
d
u
o
s
c
o



m
o
p
as
sa
r
d
o
te
m
p
o.

217. O

s
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
o
s,
c
o
m
o
já
m
e
n
ci
o
n
a
d
o,
sã
o
a
gr
e



g
a
d
o
s
e
m
ní
v
ei
s
d
e
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
in
di
ví
d
u
o
s
e
fa
m
íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê



n
ci
as
p
or
M
u
ni
cí
pi
o
s
e
E
st
a
d
o
s.
O
u
se
ja
,
n
ã
o
fo
ra
m
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
o
s
d
a
d
o
s
in
di
vi



d
u
al
iz
a
d
o
s.
P
or
es
se
m
ot
iv
o,
n
ã
o
fo
i
p
o
ss
ív
el
,
n
o
â
m
bi
to
d
es
te
le
v
a
nt
a
m
e
nt
o,
v
er
if
ic
ar



se
a
fa
m
íli
a
o
u
in
di
ví
d
u
o
ai
n
d
a
er
a
b
e
n
ef
ic
iá
ri
a
d
o
pr
o
gr
a
m
a
n
a
d
at
a
d
e
re
fe
rê
n
ci
a
d



o
s
d
a
d
o
s.

218. A

o
a
p
ur
ar
as
q
u
a
nt
id
a
d
es
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
ut
ili
z
a
d
as
p
el
o
es
tu
d
o
p



or
m
u
ni
cí
pi
o
e
as
q
u
a
nt
id
a
d
es
at
u
ai
s
(e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5)
,
o
b
se
rv
o
u-
se
c
er
ta
di
sc
re
p
â
n



ci
a.
E
m
3.
8
1
9
m
u
ni
cí
pi
o
s
fo
i
c
o
n
st
at
a
d
o
q
u
e
o
es
tu
d
o
c
o
n
si
d
er
o
u
m
ai
s
fa
m
íli
as
b
e



n
ef
ic
iá
ri
as
q
u
e
ef
et
iv
a
m
e
nt
e
re
c
e
b
er
a
m
o
b
e
n
ef
íc
io
n
a
q
u
el
e
m
ês
,
o
u
se
ja
,
n
es
se
s
m



u
ni
cí
pi
o
s
p
o
d
e
m
te
r
ti
d
o
fa
m
íli
as
in
cl
uí
d
as
c
o
m
o
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
e,
p
or
ta
nt
o,
re
s
p
o
n
sá
v



ei
s
p
or
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
d
e
al
to
s
v
al
or
es
,
q
u
e
n
e
m
se
q
u
er
es
ta
v
a
m
m
ai
s
n
o
pr
o
gr
a
m
a.



o
n
si
d
er
a
n
d
o
es
se
s
m
u
ni
cí
pi
o
s,
l.
0
1
8.
1
1
6
fa
m
íli
as
q
u
e
fo
ra
m
in
cl
uí
d
as
n
o
es
tu
d
o,
c
h
e



g
a
n
d
o
a
9
3.
6
0
2
e
m
u
m
ú
ni
c
o
m
u
ni
cí
pi
o,
n
ã
o
er
a
m
m
ai
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
B
ol
sa
F
a
m



íli
a
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
m
ês
e
m
q
u
e
fo
ra
m
a
p
ur
a
d
as
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
.
E
ss
a
q
u
es
tã
o
p



o
d
e
te
r
g
er
a
d
o
ai
n
d
a
m
ai
s
o
ut
li
er
s
(v
al
or
es
q
u
e
fi
c
a
m
m
ui
to
di
st
a
nt
es
d
a
m
ai
or
ia
d
o
s



d
a
d
o
s
e
m
u
m
c
o
nj
u
nt
o)
n
o
es
tu
d
o,
e
n
vi
es
a
n
d
o
se
u
re
s
ul
ta
d
o.

4.3 – Análise da renda das famílias

220. O

P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa



F
a
m
íli
a
p
o
ss
ui
di
v
er
s
o
s
re
q
ui
si
to
s
e
re
gr
as
.
U
m
a
d
el
as
é
q
u
e
a
fa
m
íli
a
p
o
d
e
p
o
ss
ui
r



re
n
d
a
pr
ó
pr
ia
d
e
at
é
R
\$
2
1
8,
0
0
p
or
p
es
s
o
a.
C
o
m
is
s
o,
o
si
m
pl
es
fa
to
d
e
u
m
a
fa
m
íli
a
te
r



re
al
iz
a
d
o
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
ã
o
d
ef
in
e
q
u
e
es
te
re
c
ur
s
o
se
ja
o
m
es
m



o
re
p
as
sa
d
o
e
or
ig
in
a
d
o
p
el
o
pr
o
gr
a
m
a.

221. C

o
nf
or
m
e
a
a
ut
o
d
e
cl
ar
a
ç
ã
o
d
e
re
n
d
a,
c
o
n



st
a
nt
e
n
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o,
é
p
o
ss
ív
el
o
bt
er
o
to
ta
l
d
e
fa
m
íli
as
q
u
e
p
o
ss
u
e
m
re
n
di
m
e
nt



o
s
pr
o
v
e
ni
e
nt
es
d
e
o
ut
ra
s
fo
nt
es
q
u
e
n
ã
o
o
P
B
F.

Figura 12 – Comparação de famílias com e sem rendimentos declarados no Bolsa Família


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fonte: Elaboração própria

222. E

m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
u
m
to
ta
l
d
e
2
0.
3
2
3.
0
0
0
fa
m



íli
as
re
c
e
b
er
a
m
o
b
e
n
ef
íc
io
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.
D
es
sa
s,
1
7.
0
5
6.
5
3
5
d
e
cl
ar
ar
a
m
q
u
e
p
o



ss
uí
a
m
al
g
u
m
ti
p
o
d
e
re
n
d
a,
o
u
se
ja
,
8
3,
9
3
%
d
as
fa
m
íli
as
d
e
cl
ar
ar
a
m
q
u
e
re
c
e
b
e
m
v



al
or
es
d
e
o
ut
ra
s
fo
nt
es
,
se
ja
m
el
as
o
ut
ro
s
b
e
n
ef
íc
io
s,
sa
lá
ri
o
s,
tr
a
b
al
h
o
s
in
fo
r
m
ai
s
et
c.



223. A
d
e
m
ai
s,
o
to
ta
l
tr
a
n
sf
er
id
o
a
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
n
es
te
m
ês
,
p
el
o
pr
o
gr
a



m
a,
é
d
e
R
\$
1
3.
6
9
5.
8
3
3.
0
3
6,
0
0
e
o
to
ta
l
d
e
re
n
d
a
d
e
cl
ar
a
d
a
p
el
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o



s
fo
i
d
e
R
\$
1
3.
7
3
0.
3
4
1.
9
7
4,
0
0.
O
s
re
n
di
m
e
nt
o
s
c
o
m
pl
e
m
e
nt
ar
es
d
as
fa
m
íli
as
d
o
br
a



m
o
p
o
d
er
a
q
ui
si
ti
v
o
d
el
as
,
to
rn
a
n
d
o
m
ai
s
c
o
m
pl
e
x
a
a
d
ef
in
iç
ã
o
c
o
nt
á
bi
l
d
e
or
ig



e
m
d
o
v
al
or
tr
a
n
sf
er
id
o
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

4.4 – Análise do comprometimento da renda das famílias

224. U
m
d
o
s
pr
in
ci
p
ai
s
tó
pi
c
o
s
d
e
es
tu
d
o



s,
q
u
a
n
d
o
se
tr
at
a
d
e
pr
o
gr
a
m
as
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
d
e
re
n
d
a
e
li
n
h
a
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li



d
a
d
e,
é
o
m
o
d
o
q
u
e
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
ut
ili
z
a
m
es
se
s
re
c
ur
s
o
s.
P
ar
a
is
s
o,
al
é
m
d
as
n



e
c
es
si
d
a
d
es
b
ás
ic
as
,
c
o
n
si
d
er
a
m
-
se
o
s
g
as
to
s
n
ã
o
es
se
n
ci
ai
s.

225. A

O
rg
a
ni
z
a
ç
ã
o
M



u
n
di
al
d
a
S
a
ú
d
e
(
O
M
S
),
o
B
a
n
c
o
M
u
n
di
al
,
a
Fi
o
cr
u
z
e
o
P
r
o
bl
e
m
G
a
m
bl
in
g
S
e



v
er
it
y
In
d
e
x
s
u
g
er
e
m
al
g
u
m
as
fa
ix
as
p
er
c
e
nt
u
ai
s
e
o
s
ri
sc
o
s
d
e
e
n
di
vi
d
a
m
e
nt
o
e



c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a,
d
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
e
re
c
ur
s
o
s
e
m
g
as
to
s
n
ã
o
es
se
n
ci
ai
s



e
m
re
la
ç
ã
o
à
re
n
d
a
d
e
fa
m
íli
as
c
o
m
re
n
d
a
li
m
it
a
d
a.

Tabela 11 – Faixas de comprometimento de renda e riscos

Faixa	Riscos
0 - 1%	Situação de risco baixo
1 - 2%	Situação de risco médio
2 - 3%	Necessidades básicas comprometidas
3 - 4%	Início de endividamento
4 - 5%	Situação crítica, alto risco social

Fonte: World Health Organization (WHO), 2017. *Addressing the Social Determinants of Noncommunicable Diseases*; Banco Mundial, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*; Canadian Problem Gambling Severity Index (PGSI), 2018; Fiocruz, 2021. *Padrões de Consumo e Vulnerabilidades Sociais*.

226. P

ar
a
a
a
n
ál
is



e
d
es
sa
se
ç
ã
o,
fo
i
c
al
c
ul
a
d
o
o
p
er
c
e
nt
u
al
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o



nl
in
e
e
m
re
la
ç
ã
o
a
o
s
re
n
di
m
e
nt
o
s
p
or
fa
m
íli
a
e
m
c
a
d
a
M
u
ni
cí
pi
o.
C
o
m
o
já
e
x
p
o
st
o



a
nt
er
io
r
m
e
nt
e,
o
s
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
o
s,
e
m
s
u
a
fo
r
m
a
a
gr
e
g
a
d
a,
p
o
ss
u
e
m



u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
al
ta
m
e
nt
e
h
et
er
o
g
ê
n
e
a,
n
ã
o
se
n
d
o
p
o
ss
ív
el
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
a
m
é



di
a
c
o
m
o
re
fe
rê
n
ci
a.
P
or
es
se
m
ot
iv
o,
to
d
o
s
o
s
c
ál
c
ul
o
s
fe
it
o
s
fo
ra
m
b
as
e
a
d
o
s
n
a
m
e



di
a
n
a
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
or
M
u
ni
cí
pi
o.
O
u
se
ja
,
o
p
er
c
e
nt
u
al
fo
i
c
al
c
ul
a
d
o
d
a
se
g
ui



nt
e
m
a
n
ei
ra
:

$$\text{Comprometimento de Renda (\%)} = \frac{\text{Mediana das Transferências por Família}}{\text{Renda por Família}}$$

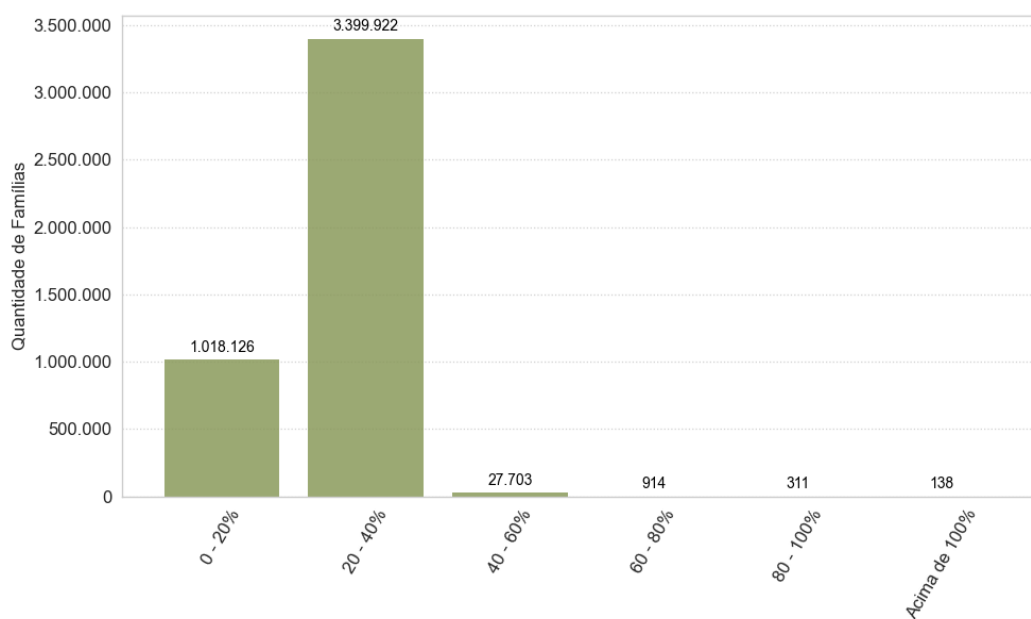
227. A

pr
i
m
ei
ra
a
n
ál
is
e
te
v
e
c
o
m
o
“
R
e
n
d
a
p
or
F
a
m
íli
a
”
a
m
é
di
a
d



e
v
al
or
es
tr
a
n
sf
er
id
o
s
p
el
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
p
or
fa
m
íli
a
b
e
n
ef
ic
iá
ri
a
e
m
c
a
d
a

Figura 13 – Faixas de comprometimento de renda considerando somente o benefício do Bolsa Família por valor total transferido (R\$)



Fonte: Elaboração própria



ic
iá
ri
as
s
o
m
e
nt
e
ti
n
h
a
m
,
c
o
m
o
fo
nt
e
d
e
re
n
d
a,
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
re
c
e
bi
d
as
p
el
o
pr
o



gr
a
m
a,
h
á
u
m
al
to
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
c
o
m
es
se
ti
p
o
d
e
di
s
p
ê
n
di



o
n
ã
o
es
se
n
ci
al
.

230. P

or
é
m
,
c
o
nf
or
m
e
el
u
ci
d
a
d
o
a
nt
er
io
r
m
e
nt
e,
m
ai
s
d
e
8
3
%
d
as
fa
m
íli

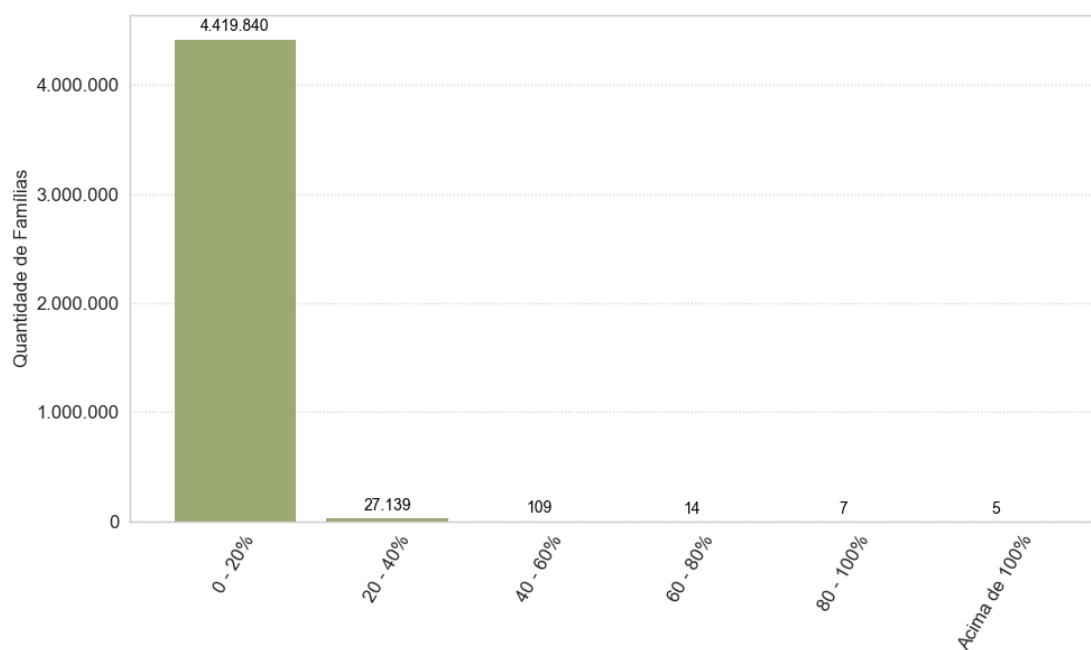


as
p
o
ss
u
e
m
re
n
d
as
c
o
m
pl
e
m
e
nt
ar
es
q
u
e
d
o
br
a
m
o
se
u
p
o
d
er
a
q
ui
si
ti
v
o.
A
o
le
v
ar
e
m



c
o
n
si
d
er
a
ç
ã
o
es
sa
re
n
d
a
e
xt
ra
,
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a
é
al
te
ra
d
o.

Figura 14 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total por valor total transferido (R\$) – 0 a 100%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fonte: Elaboração própria

231. O

b
se
rv
a-
se
u
m
a
c
o
n
c
e
nt
ra
ç
ã
o
si
g
ni
fi
c
at
iv
a
d
e
fa
m

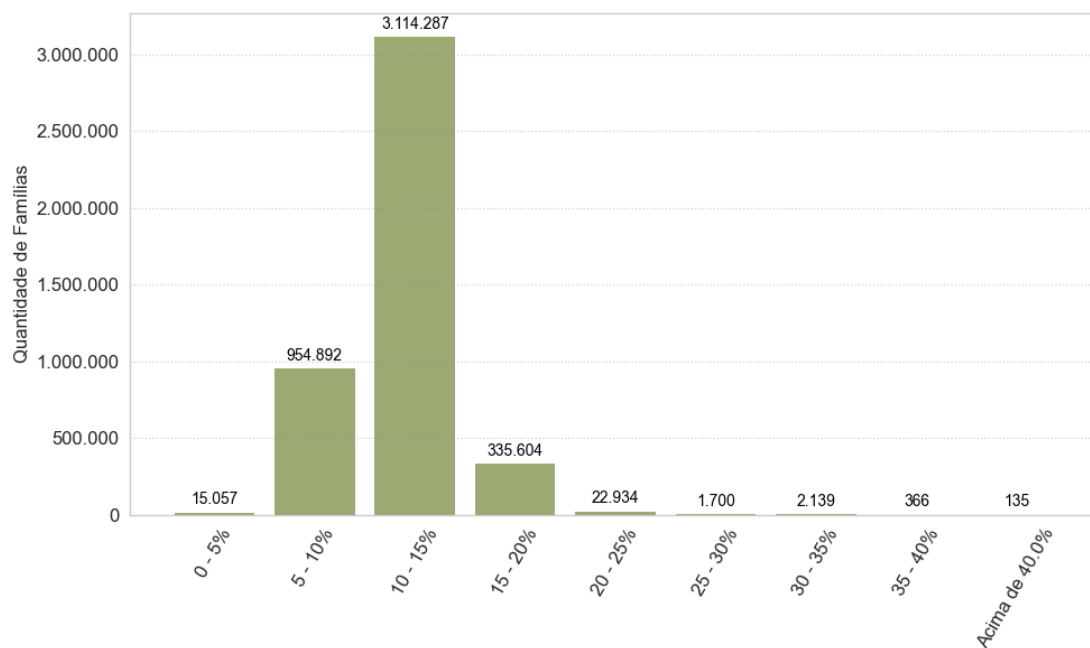


íli
as
n
a
fa
ix
a
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
e
nt
re
0
%
e
2
0
%
,
o
q
u
e
e
xi
g
e
a
re
d
ef
in
iç
ã
o
d
a
es



c
al
a
d
o
gr
áf
ic
o
p
ar
a
g
ar
a
nt
ir
m
el
h
or
c
o
m
pr
e
e
n
sã
o
vi
s
u
al
.

Figura 15 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total por valor total transferido (R\$) – 0 a 40%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fonte: Elaboração própria

232. A

g
or
a
p
o
d
e-
se
o
b
se
rv
ar
q
u
e
a
m
ai
or
ia
d
as
fa
m
íli
as
q
u
e



re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
e
n
c
o
nt
ra
m
-
se
n
as
fa
ix
as
e
nt
re
5



a
1
5
%
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
s
u
a
re
n
d
a
fa
m
ili
ar
.
A
in
d
a
n
ú
m
er
o
s
pr
e
o
c
u
p
a
nt



es
te
n
d
o
e
m
vi
st
a
as
fa
ix
as
es
ta
b
el
e
ci
d
as
n
o
s
es
tu
d
o
s
re
la
ta
d
o
s.

233. C

o
nt
u
d
o,
o
B
a
n
c
o
C
e



nt
ra
l
a
p
o
nt
a
q
u
e
8
5
%
d
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s
re
to
rn
a
m
p
ar
a
o
s
g
a
n
h
a
d
or
es
.
Já
a



S
e
cr
et
ar
ia
d
e
P
rê
m
io
s
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
),
li
g
a
d
a
a
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a,
c
al
c
ul



a
q
u
e
es
se
re
to
m
o
es
tá
e
nt
re
9
3
e
9
4
%
,
c
o
nf
or
m
e
o
P
re
si
d
e
nt
e
d
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l,
G
a



br
ie
l
G
al
íp
ol
o,
e
m
se
u
d
e
p
oi
m
e
nt
o
n
a
C
P
I
d
as
B
et
s
(h
tt
p
s:
//
w
w
w
.y
o
ut
u
b
e.
c
o
m
/
w
at



c
h
?
v
=
8
X
Q
w
oj
-
c
2
N
s,
a
p
ar
ti
r
d
o
m
in
ut
o
2
0)
.

234. L

e
v
a
n
d
o-
se
e
m
c
o
n
si
d
er
a
ç
ã
o
o



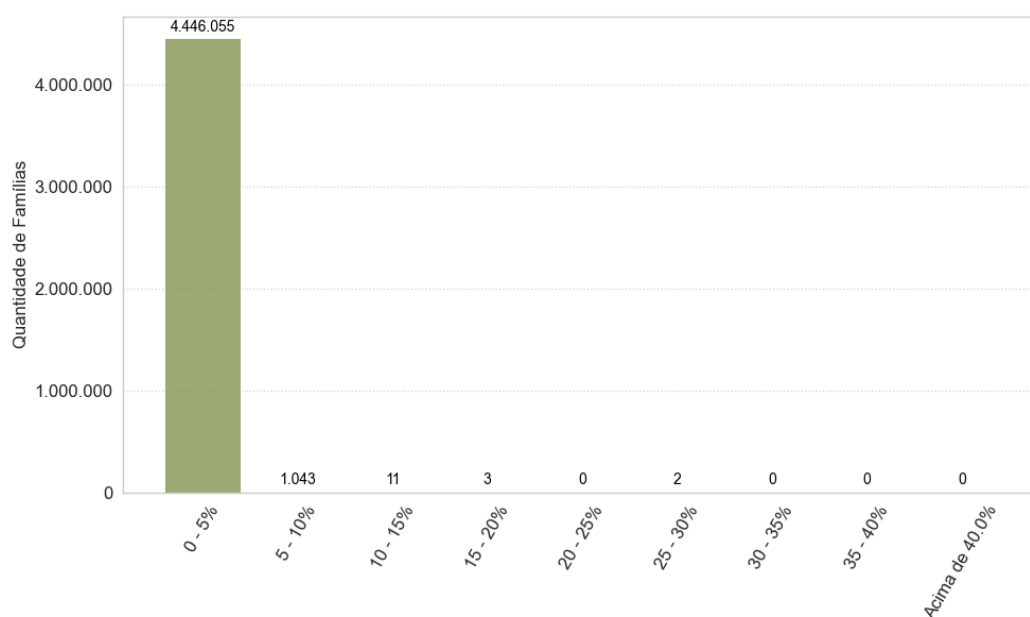
re
la
tó
ri
o
pr
el
i
m
in
ar
d
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l,
a
o
es
ta
b
el
e
c
er
q
u
e
8
5
%
d
o
s
v
al
or
es
sã
o
re
to
m



a
d
o
s
a
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
,
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
é
re
d
u
zi
d
o.



Figura 16 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total e retorno de 85% da aposta por valor total transferido (R\$) – 0 a 40%



Fonte: Elaboração própria

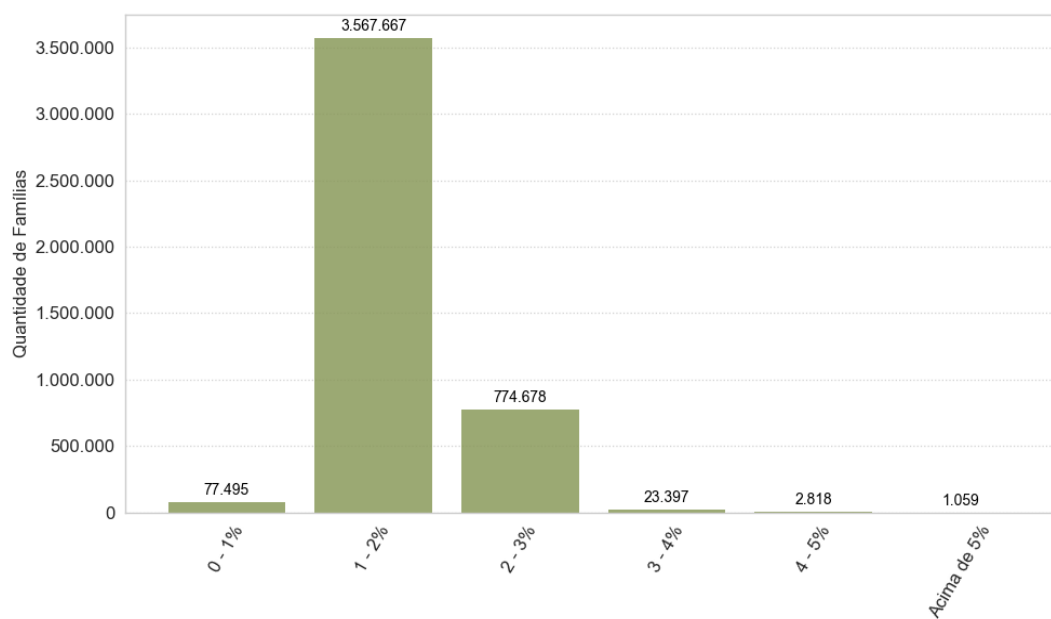
235. D

o
m
es
m
o
m
o
d
o
q
u
e
fo
i
fe
it
o
a
nt
er
io
r
m
e
nt
e,
é
n
e



c
es
sá
ri
a
a
al
te
ra
ç
ã
o
d
e
es
c
al
a
p
ar
a
a
m
el
h
or
vi
s
u
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
s
d
a
d
o
s.

Figura 17 - Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total e retorno de 85% da aposta por valor total transferido (R\$) – 0 a 5%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fonte: Elaboração própria

236. A

p
ar
ti
r
d
a
Fi
g
ur
a
1
7
p
o
d
e-
se
o
b
se
rv
ar
q
u
e
3.
6
4
5.
1



6
2,
o
u
8
1,
9
7
%
,
d
as
fa
m
ili
as
q
u
e
tr
a
n
sf
er
ir
a
m
re
c
ur
s
o
s
p
ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,



e
a
d
ot
a
n
d
o
a
pr
e
m
is
sa
d
e
q
u
e
re
c
e
b
er
a
m
o
re
to
rn
o
d
e
8
5
%
d
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o



s,
c
o
m
pr
o
m
et
er
a
m
a
s
u
a
re
n
d
a
e
nt
re
0
a
2
%
.
E
ss
as
fa
ix
as
d
e
v
al
or
es
re
fl
et
e
m
ri
sc
o
s
d
e



si
tu
a
ç
õ
es
b
ai
x
as
e
m
é
di
as
,
n
ã
o
i
m
p
a
ct
a
n
d
o
d
e
fo
r
m
a
ef
et
iv
a
n
a
se
g
ur
a
n
ç
a
fi
n
a



n
c
ei
ra
d
es
sa
s
fa
m
íli
as
.

237. N

as
fa
ix
a
s
m
ai
s
p
r
e
o
c
u
p
a
n
te
s
e
e
m
re
la
ç
ã
o
a
o
s
d
a
d
o
s
d



o
P
B
F
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
te
m
o
s
7
7
4.
6
7
8
fa
m
ili
as
(1
7,
4
2
%
d
as
fa
m
ili
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m



tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
e
3,
8
1
%
d
o
to
ta
l
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
)
c
o
m
c
o
m
p
r
o
m
et
i
m
e
n
to



d
a
s
n
e
c
es
si
d
a
d
es
b
á
si
c
a
s,
2
3.
3
9
7
fa
m
ili
a
s
(0
,5
3
%
d
as
fa
m
ili
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n



sf
er
ê
n
ci
as
e
0,
1
2
%
d
o
to
ta
l
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
)
e
m
in
íc
io
d
e
e
n
di
vi
d
a
m
e
n
to
,
2.



8
1
8
fa
m
ili
a
s
(0
,0
6
%
d
as
fa
m
ili
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
e
0,
0
1
%
d
o
to
ta
l
d
e
fa
m



íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
)
e
m
si
t
u
a
ç
ã
o
c
rí
ti
c
a
e
al
to
ri
sc
o
s
o
ci
al
.

238. C

a
b
e
re
ss
al
ta
r
q
u
e
p
ar



te
d
as
fa
m
íli
as
re
la
ci
o
n
a
d
as
à
es
sa
s
si
tu
a
ç
õ
es
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
d
e
al
tí
ss
i
m
o
v
al



or
,
in
c
o
m
p
at
ív
ei
s
c
o
m
a
re
n
d
a
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F.

4.5 – Análise das transferências

239. A
o
a
n
al
is
ar
a
ef
et
iv
id
a



d
e
d
e
u
m
pr
o
gr
a
m
a
s
o
ci
al
e
o
s
i
m
p
a
ct
o
s
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
ai
s
n
e
g
at
iv
o
s,
d
e
v
e-
se
le



v
ar
e
m
c
o
n
si
d
er
a
ç
ã
o
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
ia
d
as
e
a
q
u
el
as
i
m
p
a
ct
a
d



as
p
or
c
er
to
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o.

240. O

P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
at
in
gi
u,
n
o
m
ês
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0



2
5,
2
0.
3
2
3.
0
0
0
fa
m
ili
as
.
C
o
nf
or
m
e
o
s
d
a
d
o
s
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
o
s
p
el
o
B
a
n
c
o
C
e



nt
ra
l,
c
er
c
a
d
e
2
1,
8
8
%
d
as
fa
m
ili
as
,
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
4,
4
4
m
il
h
õ
es
,
re
al
iz
ar
a
m
tr
a



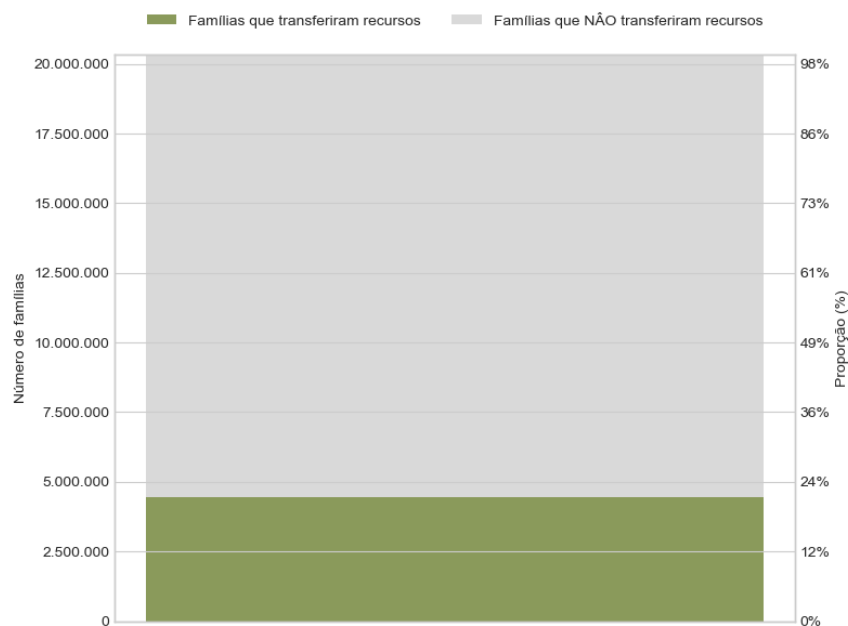
n
sf
er
ê
n
ci
as
p
ar
a
c
as
as
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
se
a
d
ot
ar
m
o
s
c
o
m
o
pr
e
m
is
sa
d
e
q
u
e
to
d
o
s



o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
p
er
m
a
n
e
c
er
a
m
n
o
pr
o
gr
a
m
a
d
es
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3.

241.

Figura 18 – Comparação entre famílias que transferiram ou não recursos


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO


Fonte: Elaboração própria

242. C

o
m
o
já
e
x
p
o
st
o
a
nt
er
io
r
m
e
nt
e,
8
0
%
d
as
fa
m
íli
as
sã
o



re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
2
0
%
d
o
to
ta
l
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
re
al
iz
a
d
as
,
o
u
se
ja
,
a
pr
o
xi
m
a
d
a



m
e
nt
e,
a
p
e
n
as
8
8
9
m
il
fa
m
ili
as
sã
o
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
8
0
%
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
,
o
e
q
ui



v
al
e
nt
e
a
R
\$
2.
9
5
8.
6
8
2.
2
9
2.

243. I

ss
o
d
e
m
o
n
st
ra
o
p
e
q
u
e
n
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
o



nl
in
e
n
o
pr
o
gr
a
m
a,
p
oi
s
a
p
e
n
as
4,
3
7
%
d
e
to
d
as
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
re
al
iz
ar
a
m
8
0
%



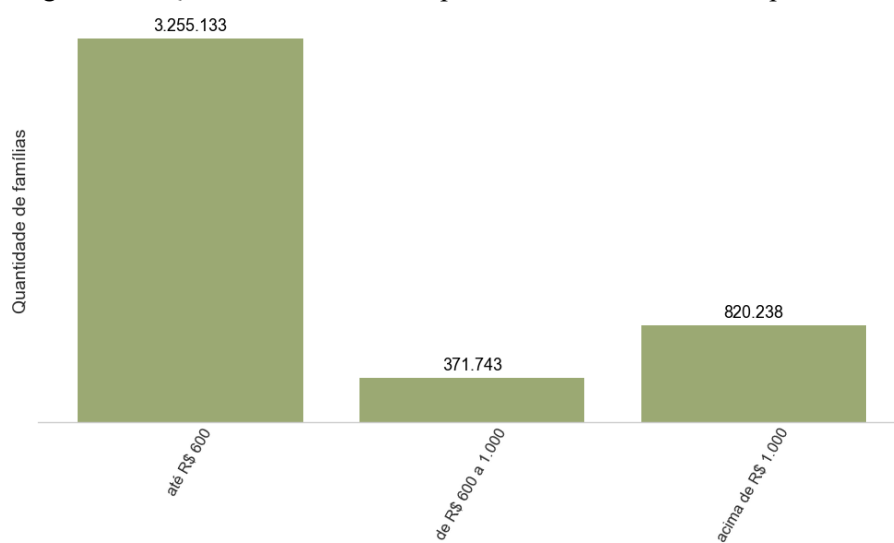
d
e
to
d
as
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
.

244. A
lé
m
di
ss
o,
e
xi
st
e
m
cl
ar
as
di
sc
re
p
â
n
ci
as
e
nt
re
o
s
v
al
or
es
tr
a
n



sf
er
id
o
s
e
a
fa
ix
a
d
e
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
a
n
al
is
a
d
as
.

Figura 19 – Quantidade de famílias por faixas de transferências por família



Fonte: Elaboração própria



o
n
si
d
er
a
n
d
o
as
fa
ix
as
d
e
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
d
as
p
el
o
B
a
c
e
n,
u
m
a
fa
ix
a
e
n



gl
o
b
a
o
v
al
or
m
é
di
o
d
e
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
a
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
se
e
n
c
o
nt
ra
,
d
e
R
\$
6
0
0,
0
1



a
R
\$
1.
0
0
0,
0
0.
N
o
gr
áf
ic
o
a
ci
m
a
p
o
d
e-
se
o
b
se
rv
ar
q
u
e
3.
2
5
5.
1
3
3
fa
m
íli
a
re
al
iz
ar
a
m
a



p
o
st
as
d
e
at
é
R
\$
6
0
0,
0
0,
v
al
or
in
fe
ri
or
a
o
b
e
n
ef
íc
io
m
é
di
o.
P
or
é
m
u
m
a
gr
a
n
d
e
p
ar
c
el



a
d
as
3
7
1.
7
4
3
fa
m
ili
as
e
nt
re
R
\$
6
0
0
e
R
\$
1.
0
0
0,
0
0
e
m
ai
s
8
2
0.
2
3
8
fa
m
ili
as
re
al
iz
ar
a
m



tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
m
ai
or
es
q
u
e
o
v
al
or
d
o
b
e
n
ef
íc
io
m
é
di
o.
O
u
se
ja
c
er
c
a
d
e
2
6,
8
%
d
as
fa
m



íli
as
a
p
o
st
a
d
or
as
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
a
ci
m
a
d
o
v
al
or
d
o
b
e
n
ef
íc
io
.

246. T
o
m
a
n
d
o



c
o
m
o
re
fe
rê
n
ci
a
as
fa
m
íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
a
ci
m
a
d
o
v
al
or
d
o
b
e
n
ef
íc
io



m
é
di
o,
e
xi
st
e
m
di
v
er
sa
s
a
p
o
st
as
c
o
m
v
al
or
es
e
x
or
bi
ta
nt
es
.
P
or
e
x
e
m
pl
o,
u
m
a
ú
ni
c
a
fa



m
ili
a
fo
i
re
s
p
o
n
sá
v
el
p
or
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
n
o
v
al
or
d
e
R
\$
2.
1
2
7.
8
3
1,
0
0.
A
in
d
a
e
xi
st
e



m
6
6
3
fa
m
ili
as
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
a
p
o
st
as
e
nt
re
R
\$
1
0
0
m
il
at
é
d
e
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e



R
\$
1,
4
m
il
h
ã
o
d
e
re
ai
s.

247. E

ss
es
v
al
or
es
n
ã
o
es
tã
o
d
e
a
c
or
d
o
n
e
m
c
o
m
a
re
al
id
a
d
e
n
e
m



d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
e
n
e
m
c
o
m
gr
a
n
d
e
p
ar
c
el
a
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
br



as
il
ei
ra
.
E
ss
a
si
tu
a
ç
ã
o
al
er
ta
p
ar
a
a
p
o
ss
ib
ili
d
a
d
e
d
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
in
d
e
vi
d
a
d
e
C
P
F



s
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a
p
ar
a
n
ã
o
s
o
m
e
nt
e
as
a
p
o
st
as
e
m
pl
at
af
or
m
as
o
nl
in
e



4.6 – Conclusões e proposta de encaminhamento

c
o
m
o
p
ar
a
o
ut
ra
s
fr
a
u
d
es
e
pr
át
ic
as
il
e
g
ai
s.

248. O
s
d
a
d
o
s
a
gr
e
g
a
d
o
s
di
s
p
o
ni
bi
li



Z
a
d
o
s
p
el
o
B
a
c
e
n
à
e
q
ui
p
e
d
e
a
u
di
to
ri
a
re
v
el
ar
a
m
q
u
e,
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
as
fa



m
ili
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
ili
a
(
P
B
F
)
tr
a
n
sf
er
ir
a
m
u
m
to
ta
l
d
e
R
\$
3,



6
9
8
bi
lh
õ
es
p
ar
a
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

249. N

o
e
nt
a
nt
o,
a
a
n
ál
is
e
d
es
se
s
d
a
d
o
s
m
o
st
ro
u
u
m
a
gr



a
n
d
e
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
n
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s,
c
o
m
u
m
a
p
e
q
u
e
n
a
p
ar
c
el
a
d
as
fa
m



íli
as
se
n
d
o
re
s
p
o
n
sá
v
el
p
el
a
m
ai
or
p
ar
te
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
.
A
lé
m
di
ss
o,
fo
i
c
o
n
st
at
a
d



o
q
u
e
8
3,
9
3
%
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
p
o
ss
u
e
m
re
n
d
as
pr
ó
pr
ia
s
a
ut
o
d
e
cl
ar
a
d
as
,
o



q
u
e
d
o
br
a
o
p
o
d
er
a
q
ui
si
ti
v
o
d
es
sa
s
fa
m
íli
as
e
to
rn
a
m
ai
s
c
o
m
pl
e
x
a
a
d
ef
in
iç
ã
o
d
a



or
ig
e
m
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
ut
ili
z
a
d
o
s
p
ar
a
a
p
o
st
as
.

250. A

o
c
o
n
si
d
er
ar
a
re
n
d
a
to
ta
l
d
as
fa
m



ili
as
e
o
re
to
rn
o
d
e
8
5
%
d
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s
a
o
s
g
a
n
h
a
d
or
es
,
a
m
ai
or
ia
d
as
fa
m
ili



as
c
o
m
pr
o
m
et
e
u
e
nt
re
0
e
2
%
d
e
s
u
a
re
n
d
a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
o
q
u
e
re
pr
es
e
nt
a
ri
sc



o
s
b
ai
x
o
s
e
m
é
di
o
s
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e
n
e
c
es
si
d
a
d
es
b
ás
ic
as
,
d
e
a
c
or
d
o



c
o
m
a
lit
er
at
ur
a
in
te
rn
a
ci
o
n
al
.

251. N

o
e
nt
a
nt
o,
h
á
u
m
el
e
v
a
d
o
ri
sc
o
d
e
ut
ili
z
a
ç
ã
o
in
d
e



vi
d
a
d
e
C
P
F
s
d
e
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F
p
ar
a
fr
a
u
d
es
e
o
ut
ra
s
pr
át
ic
as
il
e
g
ai
s,
d
a
d



o
q
u
e
fo
ra
m
e
n
c
o
nt
ra
d
o
s
v
al
or
es
d
e
a
p
o
st
as
in
c
o
m
p
at
ív
ei
s
c
o
m
a
re
n
d
a
d
o
s
b
e
n



ef
ic
iá
ri
o
s.

252. P

or
ta
nt
o,
e
m
b
or
a
o
es
tu
d
o
d
o
B
a
c
e
n
in
di
q
u
e
u
m
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
si
g
ni



fi
c
at
iv
o
d
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
B
F
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
é
n
e
c
es
sá
ri
o



c
o
n
si
d
er
ar
as
li
m
it
a
ç
õ
es
m
et
o
d
ol
ó
gi
c
as
e
a
al
ta
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
d
o
s
d
a
d
o
s
p
ar
a
u
m



a
c
o
m
pr
e
e
n
sã
o
m
ai
s
pr
e
ci
sa
d
o
i
m
p
a
ct
o
d
es
sa
s
at
iv
id
a
d
es
s
o
br
e
a
re
n
d
a
d
as
fa
m
íli
as



b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
.

253. D
ia
nt
e
di
ss
o,
c
o
n
v
é
m
in
fo
r
m
ar
a
o
s
at
or
es
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
b
e
m
c
o
m
o
a
o



C
o
n
gr
es
s
o
N
a
ci
o
n
al
e
o
ut
ro
s
in
te
re
ss
a
d
o
s,
q
u
e:

a) Em janeiro de 2025, as famílias que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em dezembro de 2023 transferiram um total de R\$ 3,698 bilhões para apostas online, mas uma pequena parcela das famílias foi responsável pela maior parte do volume de recursos transferidos;

b) A análise desses dados de janeiro de 2025 revelou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, dobrando seu poder aquisitivo e tornando mais complexa a definição da origem dos recursos utilizados para apostas;

c) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 3.645.162 famílias, ou 81,97% das famílias que realizaram apostas, comprometeram entre 0 e 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, segundo a literatura internacional;

d) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 801.962 famílias, ou 18,03% das famílias que realizaram apostas, comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando uma situação crítica de comprometimento de necessidades básicas, endividamento e alto risco social, segundo a literatura internacional;

e) Há um elevado risco de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais, dado que foram encontrados valores de apostas incompatíveis com a renda dos beneficiários e, inclusive, incompatível com



a renda média da população brasileira, considerando o valor de R\$2.069,00 segundo o IBGE para 2024.

5 – AÇÕES PARA EVITAR O COMPROMETIMENTO EXCESSIVO DE RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF COM APOSTAS *ONLINE*

254. E

st
e
c
a
pí
tu
lo
a
b
or
d
ar
á
as
a
ç
õ
es
e
p
o
si
ci
o
n
a
m
e
nt
o
s
d
o
s
d
oi
s
pr
in
ci
p
ai
s
m



in
is
té
ri
o
s
e
n
v
ol
vi
d
o
s
c
o
m
a
pr
ot
e
ç
ã
o
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
v
ul
n
er
á
v
el
e
c
o
m
a
re
g
ul
a



m
e
nt
a
ç
ã
o
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
—
o
M
in
is
té
ri
o
d
o
D
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci



al
,
F
a
m
íli
a
e
C
o
m
b
at
e
à
F
o
m
e
(
M
D
S
)
e
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a,
re
s
p
e
ct
iv
a
m
e



nt
e.

255. A

ss
i
m
,
b
u
sc
o
u-
se
le
v
a
nt
ar
q
u
ai
s
a
ç
õ
es
es
tã
o
se
n
d
o
e
m
pr
e
e
n
di
d
as
p
or
es
se
s
ór
g
ã



o
s
p
ar
a
e
vi
ta
r
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e
re
n
d
a
e
x
c
es
si
v
o
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B



ol
sa
F
a
m
íli
a
e
g
ar
a
nt
ir
o
at
in
gi
m
e
nt
o
d
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a.

5.1 – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

256. O

M
D
S,
e
m
re
u
ni



ã
o
re
al
iz
a
d
a
e
m
1
4/
3/
2
0
2
5,
in
fo
r
m
o
u
q
u
e,
e
m
b
or
a
e
xi
st
a
m
d
e
b
at
es
e
d
e
ci
s
õ
es
s
o



br
e
a
p
o
ss
ív
el
tu
te
la
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F,
n
ã
o
h
á
pr
e
vi
sã
o
le
g
al
p
ar
a
ta
nt
o.
O
q
u



e
é
p
er
m
iti
d
o
p
el
a
le
gi
sl
a
ç
ã
o
se
ri
a
re
al
iz
ar
pr
o
c
es
s
o
s
fi
sc
al
iz
at
ór
io
s,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o



as
at
ri
b
ui
ç
õ
es
d
a
R
e
d
e
F
e
d
er
al
d
e
Fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
e
d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni



c
o,
p
or
e
x
e
m
pl
o.

257. D

es
se
m
o
d
o,
a
m
ai
or
p
ar
te
d
as
a
ç
õ
es
li
g
a
d
as
a
o
te
m
a
d
o
s
ef
ei
to
s
d
as
a



p
o
st
as
o
nl
in
e
s
o
br
e
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
se
ri
a
re
al
iz
a
d
a
p
el



a
R
e
d
e.
E
st
a
R
e
d
e
fo
i
cr
ia
d
a
p
or
m
ei
o
d
a
L
ei
1
4.
6
0
1,
d
e
1
9/
6/
2
0
2
3,
q
u
e
ta
m
b
é
m
in



st
it
ui
u
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
c
o
m
o
o
bj
et
iv
o
d
e
pr
o
p
or
m
e
di
d
as
p
ar
a
m
el
h
or
ar
a
q
u



al
id
a
d
e
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
e
a
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
C
a
d
as
tr
o
e
d
a
g
es
tã
o
d
o
P
B
F,
al
é
m
d
e



pr
e
v
e
ni
r
fr
a
u
d
es
e
e
x
p
a
n
di
r
o
s
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s
p
ar
a
a
q
u
el
es
q
u
e
pr
e
ci
sa
m
,
p



or
m
ei
o
d
a
pr
o
m
o
ç
ã
o
d
e
tr
a
n
s
p
ar
ê
n
ci
a
e
d
o
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
d
as
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
.



258. A

R
e
d
e
é
c
o
or
d
e
n
a
d
a
p
el
o
M
D
S
e
p
o
ss
ui
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
N
a
ci
o
n
al
d



e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
(
S
N
A
S
),
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
N
a
ci
o
n
al
d
e
R
e
n
d
a
d
e
C
id
a
d
a
ni
a
(
S



E
N
A
R
C
) e
d
a
S
e
cr
et
ar
ia
N
a
ci
o
n
al
d
e
A
v
al
ia
ç
ã
o,
G
es
tã
o
d
a
In
fo
r
m
a
ç
ã
o
e
C
a
d
as
tr



o
Ú
ni
c
o
(
S
A
G
I
C
A
D
)
,
to
d
as
d
o
M
D
S.
A
lé
m
d
es
se
s,
a
R
e
d
e
ta
m
b
é
m
é
c
o
m
p
o
st
a
p
el
a



C
o
n
t
r
o
l
a
d
o
r
i
a
-
G
e
r
a
l
d
a
U
n
i
ã
o
(
C
G
U
),
p
e
l
a
A
d
v
o
c
a
c
i
a
-
G
e
r
a
l
d
a
U
n
i
ã
o
(
A
G
U
),
p
e
l



o
M
in
is
té
ri
o
d
a
G
es
tã
o
e
d
a
In
o
v
a
ç
ã
o
e
m
S
er
vi
ç
o
s
P
ú
bl
ic
o
s
(
M
G
I)
e
p
el
a
S
e
cr
et
ar



ia
-
G
er
al
d
a
P
re
si
d
ê
n
ci
a
d
a
R
e
p
ú
bl
ic
a.

259. A

ss
i
m
,
o
M
D
S
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
es
tá
re
al
iz
a
n
d



o
di
sc
u
ss
õ
es
c
o
m
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
p
ar
a
tr
at
ar
d
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
o
u
s
o



d
e
re
c
ur
s
o
s
re
la
ci
o
n
a
d
o
s
às
a
p
o
st
as
d
e
m
o
d
o
g
er
al
,
a
br
a
n
g
e
n
d
o
to
d
a
a
s
o
ci
e



d
a
d
e,
se
m
vi
n
c
ul
ar
es
p
e
ci
fi
c
a
m
e
nt
e
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.
E
v
e
nt
u
al
vi
n
c



ul
a
ç
ã
o
di
re
ta
i
m
pl
ic
ar
ia
al
to
s
ri
sc
o
s
d
e
ju
di
ci
al
iz
a
ç
ã
o,
se
g
u
n
d
o
o
s
g
es
to
re
s.
A
lé
m
di
ss



o,
a
di
s
p
o
ni
bi
li
z
a
ç
ã
o
d
o
s
C
P
F
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
p
ar
a
e
m
pr
es
as
d
e
a
p
o
st
as
vi
ol



ar
ia
a
L
ei
G
er
al
d
e
P
ro
te
ç
ã
o
d
e
D
a
d
o
s.

260. A
lé
m
di
ss
o,
o
M
D
S
ar
g
u
m
e
nt
a
q
u
e
pr
o
c
ur
a
e
vi



ta
r
q
u
e
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
se
ja
m
tr
at
a
d
o
s
d
e
fo
r
m
a
di
fe
re
n
ci
a
d
a
d
o
re
st
a
nt
e
d
a
p
o



p
ul
a
ç
ã
o.

261. O

M
D
S
ta
m
b
é
m
d
es
ta
c
o
u
as
c
a
m
p
a
n
h
as
d
e
e
d
u
c
a
ç
ã
o
fi
n
a
n
c
ei
ra
e
o



ut
ra
s
a
ç
õ
es
q
u
e
es
tã
o
se
n
d
o
i
m
pl
e
m
e
nt
a
d
as
p
el
o
pr
ó
pr
io
M
in
is
té
ri
o
o
u
p
or
o
ut
ro
s
ór
g



ã
o
s
d
a
A
d
m
in
is
tr
a
ç
ã
o
P
ú
bl
ic
a,
c
o
m
o
o
bj
et
iv
o
d
e
or
ie
nt
ar
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
s
o
br
e
o
u



s
o
c
o
n
sc
ie
nt
e
d
e
se
u
s
re
c
ur
s
o
s
e
d
e
pr
ot
e
g
er
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
m
ai
s
v
ul
n
er
á
v
el
.
C
o



nf
or
m
e
o
O
fi
ci
o
2
0
6/
2
0
2
5/
S
E
/
R
F
B
C
(p
e
ç
a
3
4,
p.
3)
:

Nesse sentido, destacamos as propostas de ações do Governo Federal, cuja participação do MDS se faz presente para o enfrentamento do problema junto a toda população, com maior foco para as classes C, D e E. Destaca-se que as ações abaixo propostas estão fora da alçada do MDS, em especial considerando, como explicado acima, a inviabilidade operacional, por parte deste Ministério, de efetivar a decisão em apreço do Tribunal de Contas da União, de impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família. As ações propostas são as seguintes:

1. **Campanha Nacional de Conscientização sobre apostas e jogos de azar e seus impactos na vida dos apostadores** (Público: Classes C, D e E, com especial trilha para famílias beneficiárias de transferência de renda e benefícios sociais / crianças e adolescentes; Abrangência: TV, rádio, redes sociais, rádios comunitárias, impresso, outdoor; Ação adicional articulada com bancos públicos, para mensagens de incentivo à reflexão sobre a decisão / Mensagem no extrato e App Bolsa Família / App Cadastro Único);
2. **Regulamentação para contenção do uso inadequado de propagandas pelas *bets***, com destaque para riscos financeiros e de saúde e proibição de direcionamento para crianças e adolescentes;
3. **Análise pela Polícia Federal de possibilidade de uso de beneficiários** como intermediários de eventuais ilícitos (lavagem de dinheiro e outros) por terceiros;
4. **Política integrada de ações intersetoriais entre Educação, Saúde e Assistência Social para o enfrentamento das situações de dependência**, com previsão de protocolo integrado, apoio técnico, mobilização das redes e capacitação de gestores e equipes técnicas; e
5. **Estudos sobre impacto das apostas de quota fixa nas classes C, D e E.**



262. O

M
D
S
d
es
ta
c
o
u
ai
n
d
a
q
u
e
es
ta
d
o
s
e
m
u
ni
cí
pi
o
s
ta
m
b
é
m
d
es
e
n
v
ol
v
e
m
s
u
as
pr
ó



pr
ia
s
in
ic
ia
ti
v
as
d
e
e
d
u
c
a
ç
ã
o
fi
n
a
n
c
ei
ra
.
E
ss
as
c
a
m
p
a
n
h
as
sã
o
c
o
n
si
d
er
a
d
as
,



p
el
o
s
g
es
to
re
s,
c
o
m
o
in
st
ru
m
e
nt
o
s
ef
ic
a
z
es
,
es
p
e
ci
al
m
e
nt
e
p
or
q
u
e
o
pr
o
gr
a
m
a
B
ol



sa
F
a
m
íli
a
a
pr
es
e
nt
a
u
m
ín
di
c
e
m
ui
to
p
e
q
u
e
n
o
d
e
d
es
vi
o
d
e
fi
n
al
id
a
d
e
d
o
s
b
e
n
ef



íc
io
s.
Is
s
o
se
ri
a
d
e
vi
d
o,
e
m
p
ar
te
,
a
o
d
es
e
n
h
o
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
q
u
e
di
re
ci
o
n
a
a
m
ai
or
ia



d
o
s
b
e
n
ef
íc
io
s
às
m
ã
es
e
o
s
vi
n
c
ul
a
às
c
o
n
di
ci
o
n
al
id
a
d
es
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
c
o
m
o
pr
es
e



n
ç
a
es
c
ol
ar
,
c
o
b
er
tu
ra
v
a
ci
n
al
e
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
g
es
ta
ci
o
n
al
p
ar
a
g
es
ta
nt
es
.



u
a
nt
o
às
di
fi
c
ul
d
a
d
es
e
nf
re
nt
a
d
as
p
ar
a
pr
ot
e
g
er
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
v
ul
n
er
á
v
el
,
o
M
D
S
d



es
ta
c
o
u
q
u
e
o
s
m
u
ni
cí
pi
o
s
tê
m
p
a
p
el
c
e
nt
ra
l
n
o
si
st
e
m
a
d
e
as
si
st
ê
n
ci
a
s
o
ci
al
,
m



as
e
nf
re
nt
a
m
d
es
af
io
s
si
g
ni
fi
c
at
iv
o
s
d
e
vi
d
o
às
li
m
it
a
ç
õ
es
or
ç
a
m
e
nt
ár
ia
s,
q
u
e
g
er
a
m



di
fi
c
ul
d
a
d
es
p
ar
a
at
e
n
d
er
às
d
e
m
a
n
d
as
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
v
ul
n
er
á
v
el
.

264. A

c
o
m
pl
e
m



e
nt
a
ç
ã
o
fi
n
a
n
c
ei
ra
d
o
M
D
S
p
ar
a
o
s
m
u
ni
cí
pi
o
s
m
ui
ta
s
v
e
z
es
n
ã
o
é
s
uf
ic
ie
nt
e.
A
lg



u
m
as
lo
c
al
id
a
d
es
e
nf
re
nt
a
m
di
fi
c
ul
d
a
d
es
d
e
a
c
es
s
o
à
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
m
ai
s
v
ul
n
er
á
v
el



o
u
fa
lt
a
d
e
e
q
ui
p
es
s
uf
ic
ie
nt
es
p
ar
a
re
al
iz
ar
at
e
n
di
m
e
nt
o
s
e
vi
si
ta
s
pr
es
e
n
ci
ai
s.
A
ss
i
m



,
a
c
o
b
er
tu
ra
d
e
at
e
n
di
m
e
nt
o
ai
n
d
a
é
li
m
it
a
d
a.

265. A

a
m
pl
ia
ç
ã
o
d
as
vi
si
ta
s
in
lo
c
o
e
pr



es
e
n
ci
ai
s,
q
u
e
p
o
d
er
ia
m
m
el
h
or
ar
o
al
c
a
n
c
e
d
a
as
si
st
ê
n
ci
a
s
o
ci
al
,
d
e
p
e
n
d
er
ia
d



e
u
m
or
ç
a
m
e
nt
o
m
ai
s
ro
b
u
st
o.
A
p
es
ar
d
o
s
a
v
a
n
ç
o
s
q
u
al
it
at
iv
o
s
n
o
s
úl
ti
m
o
s
vi
nt



e
a
n
o
s,
o
or
ç
a
m
e
nt
o
at
u
al
ai
n
d
a
é
in
s
uf
ic
ie
nt
e
p
ar
a
at
e
n
d
er
pl
e
n
a
m
e
nt
e
às
n
e
c
es
si



d
a
d
es
,
e
si
tu
a
ç
õ
es
g
er
a
d
as
p
el
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
p
o
d
e
m
a
u
m
e
nt
ar
es
sa
d
e
m
a
n
d
a.



M
D
S
d
es
ta
c
o
u
ai
n
d
a
q
u
e,
a
p
es
ar
d
e
n
ã
o
te
r
d
et
e
ct
a
d
o
al
te
ra
ç
õ
es
n
o
si
st
e
m
a
pr
o



v
o
c
a
d
as
p
or
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
o
d
es
e
n
h
o
in
st
it
u
ci
o
n
al
d
o
S
U
A
S
p
er
m
it
e
a
re
al
iz
a
ç
ã



o
d
e
at
e
n
di
m
e
nt
o
s
fo
c
al
iz
a
d
o
s
e
m
te
m
as
es
p
e
cí
fi
c
o
s,
q
u
a
n
d
o
n
e
c
es
sá
ri
o.
E
x
e
m



pl
o
s
c
o
m
o
o
at
e
n
di
m
e
nt
o
a
o
s
v
e
n
e
z
u
el
a
n
o
s
e
m
P
a
c
ar
ai
m
a
e
o
a
c
ol
hi
m
e
nt
o
d



e
br
as
il
ei
ro
s
q
u
e
re
to
rn
ar
a
m
d
o
L
íb
a
n
o,
q
u
e
ta
m
b
é
m
c
o
nt
o
u
c
o
m
u
m
at
e
n
di
m
e
nt
o
es



p
e
ci
al
iz
a
d
o,
d
e
m
o
n
st
ra
m
q
u
e
o
S
U
A
S
p
o
ss
ui
ri
a
a
c
a
p
a
ci
d
a
d
e
e
a
fl
e
xi
bi
li
d
a
d



e
p
ar
a
di
re
ci
o
n
ar
es
fo
rç
o
s
e
a
ç
õ
es
es
p
e
cí
fi
c
as
e
m
si
tu
a
ç
õ
es
cr
íti
c
as
.

267. A
ss
i
m
,
c
as
o
as
a



p
o
st
as
o
nl
in
e
g
er
e
m
al
er
ta
s,
se
rá
p
o
ss
ív
el
i
m
pl
e
m
e
nt
ar
a
ç
õ
es
p
o
nt
u
ai
s
e
fo
c
ai
s
e
m
m
u



ni
cí
pi
o
s
o
u
re
gi
õ
es
q
u
e
d
e
m
a
n
d
e
m
at
e
n
ç
ã
o
es
p
e
ci
al
.
E
ss
a
pr
át
ic
a
já
es
tá
in
c
or
p
or
a



d
a
a
o
d
es
e
n
h
o
in
st
it
u
ci
o
n
al
e
te
m
si
d
o
a
pl
ic
a
d
a
e
m
di
v
er
sa
s
si
tu
a
ç
õ
es
,
c
o
m
o
e
m



d
es
as
tr
es
e
c
al
a
m
id
a
d
es
.
N
es
sa
s
o
c
as
iões
es
,
ta
nt
o
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
q
u
a
nt
o
as
a
ç
ões
d
e
as



si
st
ê
n
ci
a
s
o
ci
al
sã
o
a
d
a
pt
a
d
as
p
ar
a
at
e
n
d
er
às
e
m
er
g
ê
n
ci
as
e
re
al
iz
ar
c
a
d
as
tr
o
s
es
p



e
cí
fi
c
o
s.

268. Q

u
a
nt
o
a
o
s
ri
sc
o
s
i
m
p
o
st
o
s
p
el
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
a
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
P
ro



gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
o
M
D
S
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
o
o
bj
et
iv
o
c
e
nt
ra
l
é
o
c
o
m
b
at
e
à
fo
m
e.
Q
u



al
q
u
er
d
es
vi
o
d
e
re
c
ur
s
o
s
d
es
ti
n
a
d
o
s
à
al
i
m
e
nt
a
ç
ã
o
c
o
m
pr
o
m
et
e
s
u
a
fi
n
al
id
a



d
e
e
c
ol
o
c
a
e
m
ri
sc
o
s
u
a
ef
ic
á
ci
a,
a
u
m
e
nt
a
n
d
o
a
in
se
g
ur
a
n
ç
a
al
i
m
e
nt
ar
.

269. A
ss
i
m



,
o
ví
ci
o
e
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
p
o
d
e,
e
m
te
se
,
c
o
m
pr
o
m
et
er
re
c
ur
s
o
s
fu
n
d
a
m
e
nt
ai
s
p
ar



a
a
al
i
m
e
nt
a
ç
ã
o
e
d
es
es
tr
ut
ur
ar
a
di
n
â
m
ic
a
fa
m
ili
ar
.
Is
s
o
p
o
d
e
le
v
ar
a
o
n
ã
o
c
u
m
pr



i
m
e
nt
o
d
as
c
o
n
di
ci
o
n
al
id
a
d
es
pr
e
vi
st
as
n
o
pr
o
gr
a
m
a,
c
o
m
o
a
fa
lt
a
d
e
a
c
o
m
p
a
n
h



a
m
e
nt
o
d
e
sa
ú
d
e
o
u
a
u
sê
n
ci
a
es
c
ol
ar
,
o
q
u
e
p
o
d
e
re
s
ul
ta
r
n
a
e
x
cl
u
sã
o
d
a
fa
m
íli



a
d
o
pr
o
gr
a
m
a.
C
o
nt
u
d
o,
c
o
m
o
já
re
la
ta
d
o,
n
ã
o
e
xi
st
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
,
at
u
al
m
e
nt
e,
d
e



q
u
e
as
a
p
o
st
as
es
tã
o
d
e
fa
to
c
o
m
pr
o
m
et
e
n
d
o
a
se
g
ur
a
n
ç
a
al
i
m
e
nt
ar
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã



o.

270. A

ss

i

m

,

a

R

e

d

e

F

e

d

er

al

d

e

Fi

sc

al

iz

a

ç

ã

o

d

o

B

ol

sa

F

a

m

ili

a

e

d

o

C

a

d

as

tr

o

Ú

ni

c

o

s



ol
ic
it
o
u
a
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
S
a
ú
d
e
u
m
re
la
tó
ri
o
s
o
br
e
o
s
ef
ei
to
s
d
o
ví
ci
o
e
m
jo
g
o
s
n
a



sa
ú
d
e
m
e
nt
al
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o.

271. O

M
S
re
gi
st
ro
u
q
u
e
e
xi
st
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
d
o
s
d
a
n
o
s



fi
n
a
n
c
ei
ro
s,
e
d
u
c
a
ci
o
n
ai
s,
c
ul
tu
ra
is
,
p
si
c
ol
ó
gi
c
o
s
e
s
o
ci
ai
s
re
la
ci
o
n
a
d
o
s
a
o



s
jo
g
o
s.
S
er
ia
n
e
c
es
sá
ri
o,
c
o
nt
u
d
o,
m
ai
or
e
nt
e
n
di
m
e
nt
o
a
c
er
c
a
d
o
s
ef
ei
to
s
d
o
jo
g
o



pr
o
bl
e
m
át
ic
o
n
a
s
o
ci
e
d
a
d
e
br
as
il
ei
ra
(p
e
ç
a
3
4,
p.
5-
8)
.

272. S
e
g
u
n
d
o
o
o
M
S,
es
tu
d
o
s
in
te



rn
a
ci
o
n
ai
s
a
p
o
nt
a
m
q
u
e
8,
7
%
d
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
re
al
iz
a
m
jo
g
o
s
d
e
ri
sc
o
e
1,
4
1
%
a



d
ot
a
m
pr
át
ic
as
d
e
jo
g
o
pr
o
bl
e
m
át
ic
o.
A
O
M
S
ta
m
b
é
m
es
ti
m
a
q
u
e
1,
3
%
a
9,
9
%
d
a
p
o
p
ul



a
ç
ã
o
g
er
al
a
pr
es
e
nt
a
al
g
u
m
ti
p
o
d
e
tr
a
n
st
or
n
o
re
la
ci
o
n
a
d
o
a
jo
g
o
s.

273. O

M
S
ta
m
b
é



m
re
la
to
u
q
u
e
gr
u
p
o
s
v
ul
n
er
á
v
ei
s,
c
o
m
o
o
s
m
ai
s
p
o
br
es
,J
o
v
e
n
s,
id
o
s
o
s,
gr
u
p
o
s



ét
ni
c
o
s
m
in
or
it
ár
io
s,
p
es
s
o
as
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
ru
a,
p
es
s
o
as
c
o
m
pr
o
bl
e
m
as
pr
é
vi
o
s
d
e



sa
ú
d
e
m
e
nt
al
e
d
e
u
s
o
d
e
s
u
b
st
â
n
ci
as
sã
o
m
ai
s
pr
o
p
e
n
s
o
s
a
o
s
ef
ei
to
s
n
e
g
at
iv
o



s
d
o
jo
g
o.
A
in
d
a,
ta
m
b
é
m
e
xi
st
ir
ia
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
q
u
e
re
la
ci
o
n
a
m
pr
o
bl
e
m
as
c
o
m
o
jo
g



o
e
a
vi
ol
ê
n
ci
a
d
o
m
és
ti
c
a.

274. D

es
se
m
o
d
o,
o
M
S
c
o
n
cl
ui
u
q
u
e
pr
o
gr
a
m
as
e
es
tr
at
é
gi
as
c



o
m
a
m
pl
o
al
c
a
n
c
e
e
b
as
e
a
d
as
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
ci
e
nt
íf
ic
as
d
e
v
e
m
se
r
i
m
pl
e
m
e
nt
a
d



o
s
p
ar
a
e
nf
re
nt
ar
o
pr
o
bl
e
m
a.
T
a
m
b
é
m
d
es
ta
c
o
u
a
n
e
c
es
si
d
a
d
e
d
e
a
ç
õ
es
c
o
nj
u
nt



as
e
ar
ti
c
ul
a
d
as
p
ar
a
at
e
n
d
er
as
n
e
c
es
si
d
a
d
es
d
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
br
as
il
ei
ra
.

275. D
ia
nt
e
d
as
m



a
ni
fe
st
a
ç
õ
es
d
o
M
D
S,
d
a
R
e
d
e
F
e
d
er
al
e
d
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
S
a
ú
d
e,
o
b
se
rv
a-
se
q
u
e,
a



d
es
p
ei
to
d
e
n
ã
o
e
xi
st
ir
e
m
,
at
u
al
m
e
nt
e,
e
vi
d
ê
n
ci
as
d
e
i
m
p
a
ct
o
s
si
g
ni
fi
c
at
iv
o
s
d



as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
d
a
s
o
ci
e
d
a
d
e,
h
á
lit
er
at
ur
a
in
te
rn
a
ci
o
n
al
di
s
p
o
ní
v
el
s
o
br
e
o
te
m
a



q
u
e
in
di
c
a
o
s
pr
o
bl
e
m
as
s
o
ci
ai
s
q
u
e
p
o
d
e
m
se
r
c
a
u
sa
d
o
s
p
or
es
se
m
er
c
a
d
o.

276. O
s
ór



g
ã
o
s
es
tã
o
at
u
a
n
d
o
p
ar
a
c
o
n
h
e
c
er
d
e
m
o
d
o
m
ai
s
a
br
a
n
g
e
nt
e
e
pr
e
ci
s
o
o
s
ef
ei



to
s
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
a
s
o
ci
e
d
a
d
e
br
as
il
ei
ra
.
A
s
a
ç
õ
es
e
m
c
ur
s
o,
c
o
nt
u
d
o,
ai
n
d



a
sã
o
in
ci
pi
e
nt
es
e
n
e
c
es
si
ta
m
d
e
m
ai
s
te
m
p
o
p
ar
a
m
at
ur
a
ç
ã
o
e
a
v
al
ia
ç
ã
o
d
e
ef
ic
iê
n



5.2 – Ministério da Fazenda

ci
a
e
d
e
i
m
p
a
ct
o
n
a
s
o
ci
e
d
a
d
e.

277. E
m
re
u
ni
ã
o
c
o
m
re
pr
es
e
nt
a
nt
es
d
a
S
P
A
e
m
2
1/



3/
2
0
2
5,
fo
i
in
fo
r
m
a
d
o
q
u
e
a
S
e
cr
et
ar
ia
es
tá
to
m
a
n
d
o
pr
o
vi
d
ê
n
ci
as
p
ar
a
d
es
e
n
v
ol
v



er
u
m
a
p
or
ta
ri
a
es
p
e
cí
fi
c
a
p
ar
a
at
e
n
d
er
às
e
xi
g
ê
n
ci
as
es
ta
b
el
e
ci
d
as
p
el
a
m
e
di
d
a
c
a



ut
el
ar
pr
of
er
id
a
p
el
o
T
C
U
n
o
s
a
ut
o
s
d
o
T
C
0
2
3.
1
2
6/
2
0
2
4-
8.

278. A

ú
ni
c
a
s
ol
u
ç
ã
o
vi
á



v
el
p
ar
a
at
e
n
d
er
p
ar
ci
al
m
e
nt
e
às
d
et
er
m
in
a
ç
õ
es
d
o
T
C
U
e
d
o
S
T
F
se
ri
a
a
i
m
pl
e
m
e
nt



a
ç
ã
o
d
e
u
m
s
i
s
t
e
m
a
b
a
s
e
a
d
o
e
m
c
o
n
s
u
l
t
a
s
p
o
r
A
P
I
(
A
p
p
l
i
c
a
t
i
o
n
P
r
o
g
r
a
m
m
i
n
g
I
n



te
rf
a
c
e)
,
q
u
e
p
er
m
iti
rá
v
er
if
ic
ar
se
u
m
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s,
c
o
m
o
o
B
ol



sa
F
a
m
íli
a
o
u
o
B
P
C
,
es
tá
a
ut
or
iz
a
d
o
o
u
n
ã
o
a
re
al
iz
ar
a
p
o
st
as
.

279. P
or
m
ei
o
d
es
se
si
st
e
m



a,
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e
a
p
o
st
as
re
al
iz
ar
ã
o
c
o
n
s
ul
ta
s
p
or
A
P
I
a
o
m
ó
d
ul
o
e
m
d



es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o,
q
u
e,
p
or
s
u
a
v
e
z,
a
c
es
sa
rá
a
b
as
e
d
a
D
at
a
pr
e
v.
A
re
s
p
o
st
a
se
rá
u
m
si



m
pl
es
"s
i
m
"
o
u
"
n
ã
o
",
in
di
c
a
n
d
o
se
o
C
P
F
c
o
n
s
ul
ta
d
o
p
er
te
n
c
e
a
u
m
b
e
n
ef
ic
iá
ri



o
at
iv
o
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s.
A
p
or
ta
ri
a
e
m
el
a
b
or
a
ç
ã
o
re
fo
rç
ar
á
q
u
e
o
s
a
g
e
nt
es
o
p



er
a
d
or
es
es
tã
o
pr
oi
bi
d
o
s
d
e
p
er
m
iti
r
a
p
o
st
as
d
e
p
es
s
o
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s



o
ci
ai
s,
c
o
m
o
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
e
o
B
P
C
.
E
ss
a
n
or
m
a
b
u
sc
a
g
ar
a
nt
ir
o
c
u
m
pr
i
m
e
nt
o
d



as
d
e
ci
s
õ
es
ju
di
ci
ai
s,
m
es
m
o
c
o
m
as
li
m
it
a
ç
õ
es
té
c
ni
c
as
q
u
e
i
m
p
e
d
e
m
o
bl
o
q
u
ei
o
di



re
to
d
e
re
c
ur
s
o
s.

280. A

S
P
A
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
o
si
st
e
m
a
já
es
tá
e
m
d
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o,
m
as
c
ar



e
c
e
d
e
di
s
p
o
ni
bi
li
d
a
d
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
.
A
lé
m
di
ss
o,
p
o
ss
ui
li
m
it
a
ç
õ
es
,
vi
st
o
q
u
e
n
ã



o
é
p
o
ss
ív
el
d
et
er
m
in
ar
se
a
or
ig
e
m
d
o
re
c
ur
s
o
é
d
o
pr
o
gr
a
m
a
s
o
ci
al
o
u
se
é
d
e
re
n
d
a
pr



iv
a
d
a
d
a
fa
m
ili
a.
N
o
s
a
ut
o
s
d
o
T
C
0
2
3.
1
2
6/
2
0
2
4-
8,
q
u
e
d
et
er
m
in
o
u
a
m
e
di
d
a
c
a



ut
el
ar
d
o
T
C
U
,
h
á
o
ut
ra
s
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
as
li
m
it
a
ç
õ
es
e
n
c
o
nt
ra
d
as
p
el
o
s
ór
g
ã



o
s
p
ar
a
a
pl
e
n
a
i
m
pl
e
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
as
d
e
ci
s
õ
es
d
o
T
C
U
e
d
o
S
T
F.

281. A
lé
m
di
ss
o,
a
S
e
cr



et
ar
ia
ta
m
b
é
m
at
u
a
p
or
m
ei
o
d
e
p
or
ta
ri
as
q
u
e
re
g
ul
a
m
e
nt
a
m
o
s
pr
o
c
e
di
m
e
nt
o
s
d
e
fi



sc
al
iz
a
ç
ã
o,
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
a
pl
ic
a
ç
ã
o
d
e
sa
n
ç
õ
es
.
E
nt
re
es
sa
s
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
õ
es
,
d



es
ta
c
a-
se
a
P
or
ta
ri
a
S
P
A
/
M
F
1.
2
3
1/
2
0
2
4,
q
u
e
di
sc
ip
li
n
a
o
s
d
e
v
er
es
d
o
s
o
p
er
a
d
or



es
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
A
ss
i
m
,
a
S
P
A
v
er
if
ic
a
d
e
fo
r
m
a
c
o
nt
ín
u
a
e
si
st
e
m
át
ic
a
se
o
s
a



g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
es
tã
o
se
g
ui
n
d
o
as
o
br
ig
a
ç
õ
es
i
m
p
o
st
as
p
el
a
P
or
ta
ri
a,
p
or
m
ei
o
d
e
pr



o
c
es
s
o
s
ro
ti
n
ei
ro
s
d
e
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
e
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o.

282. Q

u
a
nt
o
a
o
s
c
o
nt
ro
le
s
i
m
p
o



st
o
s
p
ar
a
pr
e
v
e
ni
r
o
jo
g
o
ir
re
s
p
o
n
sá
v
el
,
a
S
P
A
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
at
u
al
m
e
nt
e
c
a
d
a



pl
at
af
or
m
a
p
o
ss
ui
u
m
al
g
or
it
m
o
p
ar
a
a
v
al
ia
r
e
e
x
cl
ui
r
u
s
u
ár
io
s.
Q
u
a
nt
o
a
o
s
u
s
u
ár



io
s
a
ut
o
e
x
cl
uí
d
o
s,
es
tá
d
es
e
n
v
ol
v
e
n
d
o
u
m
a
pl
at
af
or
m
a
u
ni
fi
c
a
d
a
p
ar
a
e
vi
ta
r
q
u



e
o
s
u
s
u
ár
io
s
m
ig
re
m
d
e
u
m
si
te
p
ar
a
o
ut
ro
c
o
m
o
fo
r
m
a
d
e
b
ur
la
r
a
e
x
cl
u
sã
o.
E
ss
a
pl



at
af
or
m
a
u
ni
fi
c
a
d
a
já
es
tá
e
m
fa
se
pr
el
i
m
in
ar
d
e
d
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
p
o
ss
ui
pr
e
vi
sã
o
d
e



e
nt
re
g
a
n
o
pr
ó
xi
m
o
tr
i
m
es
tr
e.

283. A

in
d
a,
a
S
P
A
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
o
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
d
as
at
iv
id



a
d
es
re
la
ci
o
n
a
d
as
às
a
p
o
st
as
é
re
al
iz
a
d
o,
e
m
s
u
a
gr
a
n
d
e
m
ai
or
ia
,
p
or
m
ei
o
d
o
si
st
e
m



a
d
e
g
es
tã
o
d
e
a
p
o
st
as
c
h
a
m
a
d
o
S
I
G
A
P.
E
ss
e
si
st
e
m
a
g
er
e
n
ci
a
d
a
d
o
s
fo
rn
e
ci
d



o
s
p
el
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
,
q
u
e
tê
m
a
o
br
ig
a
ç
ã
o
d
e
fo
rn
e
c
er
es
sa
s
in
fo
r
m
a
ç
õ
es



p
ar
a
q
u
e
o
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
se
ja
re
al
iz
a
d
o
d
e
fo
r
m
a
ef
ic
ie
nt
e.
A
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
e
xi
g



e
q
u
e
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
i
m
pl
e
m
e
nt
e
m
m
e
c
a
ni
s
m
o
s
c
a
p
a
z
es
d
e
a
c
o
m
p
a



n
h
ar
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
in
di
vi
d
u
al
d
e
c
a
d
a
a
p
o
st
a
d
or
e
g
er
ar
al
er
ta
s
e
m
c
as
o
s
d
e
c



o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
s
a
n
or
m
ai
s,
c
o
m
o
a
u
m
e
nt
o
re
p
e
nt
in
o
d
e
n
ú
m
er
o
o
u
d
e
v
al
or
d
e
a
p



o
st
as
.
A
p
ó
s
a
d
et
e
c
ç
ã
o
d
e
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
s
pr
o
bl
e
m
át
ic
o
s,
o
al
g
or
it
m
o
d
e
v
e
i



m
p
or
as
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
pr
e
vi
st
as
n
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o,
c
o
m
o
s
u
s
p
e
n
sã
o
o
u
at
é
m
es



m
o
a
e
x
cl
u
sã
o
d
o
a
p
o
st
a
d
or
.

284. C

o
nt
u
d
o,
es
se
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
d
e
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
o



s
a
p
o
st
a
d
or
es
ai
n
d
a
es
tá
e
m
fa
se
in
ic
ia
l,
te
n
d
o
si
d
o
i
m
pl
e
m
e
nt
a
d
o
pl
e
n
a
m
e
nt
e
a
p



e
n
as
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5.
P
or
is
s
o,
ai
n
d
a
n
ã
o
é
p
o
ss
ív
el
a
v
al
ia
r
se
o
s
m
e
c
a
ni
s
m
o
s



i
m
pl
e
m
e
nt
a
d
o
s
p
el
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
es
tã
o
s
ur
ti
n
d
o
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
es
p
er
a
d



o
s.
A
ss
i
m
,
a
S
P
A
es
tá
a
v
al
ia
n
d
o
q
u
ai
s
v
ar
iá
v
ei
s
as
e
m
pr
es
as
es
tã
o
a
c
o
m
p
a
n
h
a
n
d



o
e
q
u
ai
s
a
ç
õ
es
es
tã
o
se
n
d
o
to
m
a
d
as
p
el
o
s
o
p
er
a
d
or
es
a
o
id
e
nt
if
ic
ar
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt



o
s
pr
o
bl
e
m
át
ic
o
s.

285.

A
p
es
ar
d
e
já
e
xi
st
ir
e
m
re
gi
st
ro
s
d
e
a
p
o
st
a
d
or
es
e
x
cl
uí
d
o
s
d
as
pl



at
af
or
m
as
,
p
or
di
v
er
s
o
s
m
ot
iv
o
s,
ai
n
d
a
é
c
e
d
o
p
ar
a
af
ir
m
ar
se
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es



d
e
a
p
o
st
as
es
tã
o
d
e
fa
to
se
g
ui
n
d
o
as
o
br
ig
a
ç
õ
es
i
m
p
o
st
as
p
el
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
e
se



ta
is
o
br
ig
a
ç
õ
es
sã
o
s
uf
ic
ie
nt
es
p
ar
a
pr
e
v
e
ni
r
o
jo
g
o
pr
o
bl
e
m
át
ic
o.

286. O

S
P
A
ta
m
b
é
m
in
fo



r
m
o
u
q
u
e
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
p
o
ss
ui
o
ut
ra
s
a
ç
õ
es
c
o
m
fo
c
o
n
a
sa
ú
d
e
fi
n
a



n
c
ei
ra
d
as
p
es
s
o
as
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
.
C
it
o
u
a
c
o
o
p
er
a
ç
ã



o
té
c
ni
c
a
re
al
iz
a
d
a
e
m
p
ar
c
er
ia
c
o
m
a
F
e
br
a
b
a
n
e
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l,
e
n
v
ol
v
e
n
d



o
o
Ín
di
c
e
d
e
S
a
ú
d
e
Fi
n
a
n
c
ei
ra
d
o
B
ra
si
l
e
o
pr
o
gr
a
m
a
"
M
e
u
B
ol
s
o
e
m
D
ia
"
q
u
e



a
b
or
d
a
m
q
u
es
tõ
es
re
la
ci
o
n
a
d
as
a
o
s
u
p
er
e
n
di
vi
d
a
m
e
nt
o
e
à
p
si
c
ol
o
gi
a
fi
n
a
n
c
ei



ra
.
287. Q
u
a
nt
o
a
o
p
ú
bl
ic
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
a
S
P
A
es
tá
b
u
sc
a
n
d
o
e
vi
d
ê
n
ci
as
p
ar
a
a
v
al



ia
r
se
e
xi
st
e
m
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
s
d
e
ri
sc
o
as
s
o
ci
a
d
o
s
a
es
se
p
ú
bl
ic
o.
C
o
nf
or
m
e
e
x
pl
ic



it
a
d
o
n
o
c
a
pí
tu
lo
2
d
es
te
re
la
tó
ri
o,
a
S
P
A
q
u
es
ti
o
n
o
u
al
g
u
n
s
p
o
nt
o
s
d
o
re
la
tó
ri
o
d



o
B
a
c
e
n,
c
o
m
o
a
m
et
o
d
ol
o
gi
a
ut
ili
z
a
d
a
e
a
d
ef
in
iç
ã
o
d
o
s
a
g
e
nt
es
o
p
er
a
d
or
es
d
e



a
p
o
st
as
re
al
iz
a
d
a
a
nt
es
d
a
re
g
ul
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o.

288. Q

u
a
nt
o
a
o
s
i
m
p
a
ct
o
s
n
o
s
o



bj
et
iv
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
a
S
P
A
in
fo
r
m
o
u
q
u
e
as
a
ç
õ
es
es
tã
o
al
in
h
a
d
as
c
o
m
o
q
u
e
já



fo
i
es
ta
b
el
e
ci
d
o
n
as
p
or
ta
ri
as
e
c
o
m
a
ló
gi
c
a
d
e
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
e
a
v
al
ia
ç
ã
o
c



o
nt
ín
u
a.
D
e
v
e-
se
o
b
se
rv
ar
se
h
á,
d
e
fa
to
,
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
d
es
ti
n
a
d



o
s
a
o
pr
o
gr
a
m
a
e
se
o
s
o
bj
et
iv
o
s
pr
in
ci
p
ai
s,
c
o
m
o
o
c
o
m
b
at
e
à
fo
m
e
e
a
pr
o
m
o
ç
ã
o



d
a
di
g
ni
d
a
d
e
fi
n
a
n
c
ei
ra
,
es
tã
o
se
n
d
o
af
et
a
d
o
s
p
el
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

289. A
té
o
m
o
m
e
nt



o,
A
S
P
A
d
es
ta
c
o
u
q
u
e
n
ã
o
h
á
e
vi
d
ê
n
ci
as
c
o
n
cr
et
as
d
e
q
u
e
o
s
re
c
ur
s
o
s
es
te
ja
m
se



n
d
o
c
o
m
pr
o
m
et
id
o
s.
A
ss
i
m
,
a
S
P
A
p
o
n
d
er
o
u
p
el
a
n
e
c
es
si
d
a
d
e
d
e
u
m
ci
cl
o
re
g



ul
at
ór
io
es
tr
ut
ur
a
d
o
q
u
e
e
n
v
ol
v
a:

a) **Acompanhamento:** Monitorar continuamente o uso dos recursos e o comportamento dos beneficiários no mercado regulado.

b) **Medição de impacto:** Avaliar os efeitos das apostas e outras atividades sobre os objetivos do programa, como segurança alimentar e inclusão social.

c) **Verificação de causas:** Identificar os fatores que podem estar influenciando o uso dos recursos e os possíveis desvios de finalidade.

d) **Proposição de medidas:** Com base nos dados coletados e nas análises realizadas, propor ações e ajustes que garantam a eficácia do programa sem comprometer a independência financeira dos beneficiários.

290. A

p
e
n
as
c
o
m
es
sa
a
b
or
d
a
g
e
m
se
rá



p
o
ss
ív
el
a
i
m
pl
e
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
e
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
b
as
e
a
d
as
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
,
q
u
e
re
s



p
ei
te
m
a
a
ut
o
n
o
m
ia
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
e
pr
o
m
o
v
a
m
s
ol
u
ç
õ
es
ju
st
as
e
ef
ic
a
z
es
.



S
e
cr
et
ar
ia
ta
m
b
é
m
p
o
n
d
er
o
u
q
u
e
a
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
n
ã
o
p
o
d
e
se
r



a
v
al
ia
d
a
a
p
e
n
as
c
o
m
b
as
e
e
m
p
er
c
e
nt
u
ai
s
o
u
v
al
or
es
a
b
s
ol
ut
o
s
d
e
g
as
to
,
se
n
d
o



n
e
c
es
sá
ri
o
e
nt
e
n
d
er
as
c
o
n
se
q
u
ê
n
ci
as
d
es
se
s
g
as
to
s
a
o
lo
n
g
o
d
o
te
m
p
o.
C
it
o
u,
c
o



m
o
e
x
e
m
pl
o,
q
u
e
o
i
m
p
a
ct
o
fi
n
a
n
c
ei
ro
p
o
d
e
v
ar
ia
r
d
e
p
e
n
d
e
n
d
o
d
o
p
er
í
o
d
o



d
o
a
n
o,
c
o
m
o
e
m
ja
n
ei
ro
,
q
u
a
n
d
o
h
á
d
es
p
es
as
a
di
ci
o
n
ai
s.

292. P
or
fi
m
,
a
S
P
A
ar
g
u
m
e



nt
o
u
q
u
e
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
é
m
ui
to
re
c
e
nt
e,
e
q
u
e
o
s
d
a



d
o
s
a
nt
er
io
re
s
a
1º
d
e
ja
n
ei
ro
,
d
at
a
d
e
in
íc
io
d
a
re
g
ul
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o,
n
ã
o
p
o
d
e



m
se
r
ut
ili
z
a
d
o
s
c
o
m
o
b
as
e
p
ar
a
pr
e
v
er
o
u
or
ie
nt
ar
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
fu
tu
ra
s.

293. I
ss
o
se
d
e



v
e
a
o
fa
to
d
e
q
u
e,
a
nt
es
d
es
sa
d
at
a,
a
a
u
sê
n
ci
a
d
e
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
p
er
m
iti
a
a
e
xi
st
ê



n
ci
a
d
e
si
te
s
q
u
e
n
ã
o
of
er
e
ci
a
m
pr
ot
e
ç
ã
o
a
o
c
o
n
s
u
m
id
or
,
c
o
m
al
ta
p
o
ss
ib
ili
d
a
d



e
d
e
fr
a
u
d
e
e
fa
lt
a
d
e
li
m
it
es
pr
u
d
e
n
ci
ai
s
p
ar
a
o
s
a
p
o
st
a
d
or
es
.
A
té
o
fi
m
d
e
2
0
2



4,
o
s
o
p
er
a
d
or
es
n
ã
o
es
ta
v
a
m
s
uj
ei
to
s
às
re
gr
as
d
e
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o,
m
o
ni
to
ra
m
e
nt
o
e
v
er
if



ic
a
ç
ã
o
q
u
e
a
g
or
a
es
tã
o
e
m
vi
g
or
,
o
q
u
e
p
er
m
iti
a
a
p
o
st
as
se
m
re
st
ri
ç
õ
es
d
e
v
al
or
,
fr



e
q
u
ê
n
ci
a
o
u
te
m
p
o,
o
q
u
e
to
rn
a
q
u
al
q
u
er
a
n
ál
is
e
re
tr
o
s
p
e
ct
iv
a
in
a
d
e
q
u
a
d
a
p



ar
a
o
c
o
nt
e
xt
o
at
u
al
.

294. A

p
ar
ti
r
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
c
o
m
a
re
g
ul
a
m
e
nt
a
ç
ã
o
e
m
vi
g



or
,
es
sa
s
pr
át
ic
as
fo
ra
m
el
i
m
in
a
d
as
,
se
g
u
n
d
o
o
s
g
es
to
re
s,
e
o
m
er
c
a
d
o
p
as
s
o
u
a
o
p
er



ar
d
e
nt
ro
d
e
li
m
it
es
es
ta
b
el
e
ci
d
o
s,
g
ar
a
nt
in
d
o
m
ai
or
se
g
ur
a
n
ç
a
e
c
o
nt
ro
le
.
P
or
is
s
o,
d



ef
e
n
d
e
q
u
e
é
es
se
n
ci
al
q
u
e
as
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
se
ja
m
b
as
e
a
d
as
e
m
d
a
d
o
s
c
ol
et
a
d
o



s
a
p
ó
s
o
in
íc
io
d
o
m
er
c
a
d
o
re
g
ul
a
d
o,
p
er
m
iti
n
d
o
u
m
a
m
e
n
s
ur
a
ç
ã
o
m
ai
s
pr
e
ci
sa
d



o
s
i
m
p
a
ct
o
s
d
as
m
e
di
d
as
i
m
pl
e
m
e
nt
a
d
as
.

295. C

o
nt
u
d
o,
o
p
er
í
o
d
o
d
e
tr
ês
m
es
es
d
e
fu
n



ci
o
n
a
m
e
nt
o
ai
n
d
a
se
ri
a
in
s
uf
ic
ie
nt
e
p
ar
a
re
al
iz
ar
a
n
ál
is
es
c
o
m
m
ai
or
es
d
et
al
h
a
m
e
nt
o



s.
A
ss
i
m
,
pr
o
p
or
m
u
d
a
n
ç
as
si
g
ni
fi
c
at
iv
as
n
as
n
or
m
at
iv
as
p
o
d
e
se
r
pr
e
ci
pi
ta
d
o,
se
n
d
o



n
e
c
es
sá
ri
o
o
re
s
p
ei
to
a
o
s
ci
cl
o
s
re
g
ul
at
ór
io
s
p
ar
a
g
ar
a
nt
ir
q
u
e
as
d
e
ci
s
õ
es
se
ja
m
fu
n



d
a
m
e
nt
a
d
as
e
m
e
vi
d
ê
n
ci
as
e
q
u
e
o
s
aj
u
st
es
se
ja
m
fe
it
o
s
d
e
fo
r
m
a
ef
ic
ie
nt
e.

296. A
ss
i
m
,



o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
a
p
o
nt
o
u
c
o
m
o
fu
n
d
a
m
e
nt
al
a
di
sc
u
ss
ã
o
—
b
as
e
a
d
a
e
m



e
vi
d
ê
n
ci
as
—
s
o
br
e
q
u
al
é
o
re
al
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
n
o
s
p
ú
bl
ic
o
s
b
e
n
ef
ic



ia
ri
o
s
d
e
pr
o
gr
a
m
as
s
o
ci
ai
s.
D
es
ta
c
o
u
q
u
e
o
s
d
a
d
o
s
c
ol
et
a
d
o
s
at
é
o
m
o
m
e
nt
o
n



ã
o
sã
o
s
uf
ic
ie
nt
es
p
ar
a
s
u
st
e
nt
ar
c
o
n
cl
u
s
õ
es
d
ef
in
iti
v
as
,
es
p
e
ci
al
m
e
nt
e
c
o
n
si
d
er
a



n
d
o
o
c
ur
to
p
er
ío
d
o
d
e
fu
n
ci
o
n
a
m
e
nt
o
d
o
m
er
c
a
d
o
re
g
ul
a
d
o
e
as
li
m
it
a
ç
õ
es
m
et
o



5.3 – Conclusões e proposta de encaminhamento

d
ol
ó
gi
c
as
d
o
s
es
tu
d
o
s
a
nt
er
io
re
s.

297. E
st
e
c
a
pí
tu
lo
a
b
or
d
o
u
as
a
ç
õ
es
q
u
e
es
tã
o
se
n
d



o
to
m
a
d
as
p
el
o
s
M
in
is
té
ri
o
s
p
ar
a
e
vi
ta
r
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
e
x
c
es
si
v
o
d
a
re
n
d
a



d
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.

298. O

M
in
is
té
ri
o



d
o
D
es
e
n
v
ol
vi
m
e
nt
o
e
A
ss
is
tê
n
ci
a
S
o
ci
al
,
F
a
m
íli
a
e
C
o
m
b
at
e
à
F
o
m
e
(
M
D
S
)
d
es



ta
c
o
u
q
u
e,
e
m
b
or
a
e
xi
st
a
m
d
e
b
at
es
s
o
br
e
a
tu
te
la
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s,
n
ã
o
h
á
pr
e
vi



sã
o
le
g
al
p
ar
a
ta
l
m
e
di
d
a.
A
R
e
d
e
F
e
d
er
al
d
e
Fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
e
d
o
C
a



d
as
tr
o
Ú
ni
c
o,
c
o
or
d
e
n
a
d
a
p
el
o
M
D
S,
es
tá
fo
c
a
d
a
e
m
m
el
h
or
ar
a
q
u
al
id
a
d
e
d
as
in
fo
r



m
a
ç
õ
es
e
pr
e
v
e
ni
r
fr
a
u
d
es
,
al
é
m
d
e
pr
o
m
o
v
er
a
tr
a
n
s
p
ar
ê
n
ci
a
e
o
m
o
ni
to
ra
m
e
nt



o
d
as
p
ol
íti
c
as
p
ú
bl
ic
as
.

299. O

M
D
S
es
tá
e
m
di
sc
u
ss
õ
es
c
o
m
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a
p
ar



a
re
g
ul
a
m
e
nt
ar
o
u
s
o
d
e
re
c
ur
s
o
s
re
la
ci
o
n
a
d
o
s
às
a
p
o
st
as
d
e
m
o
d
o
g
er
al
,
a
br
a
n



g
e
n
d
o
to
d
a
a
s
o
ci
e
d
a
d
e.
A
lé
m
di
ss
o,
o
M
D
S
e
nf
at
iz
o
u
a
i
m
p
or
tâ
n
ci
a
d
e
c
a
m
p
a
n



h
as
d
e
e
d
u
c
a
ç
ã
o
fi
n
a
n
c
ei
ra
e
o
ut
ra
s
a
ç
õ
es
p
ar
a
or
ie
nt
ar
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
s
o
br
e
o
u



s
o
c
o
n
sc
ie
nt
e
d
e
se
u
s
re
c
ur
s
o
s
e
pr
ot
e
g
er
o
s
m
ai
s
v
ul
n
er
á
v
ei
s.
A
S
e
cr
et
ar
ia
d
e
P
rê



m
io
s
e
A
p
o
st
as
(
S
P
A
),
d
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e
n
d
a,
es
tá
d
es
e
n
v
ol
v
e
n
d
o
u
m
si
st
e
m



a
p
ar
a
at
e
n
d
er
à
M
e
di
d
a
C
a
ut
el
ar
c
o
nt
id
a
n
o
s
a
ut
o
s
d
o
T
C
0
2
3.
1
2
6/
2
0
2
4-
8.

300. P
or
ta



nt
o,
as
a
ç
õ
es
e
m
c
ur
s
o
vi
sa
m
pr
ot
e
g
er
as
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
B
F
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
er
e



m
e
x
c
es
si
v
a
m
e
nt
e
s
u
a
re
n
d
a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
g
ar
a
nt
in
d
o
q
u
e
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d



o
pr
o
gr
a
m
a
se
ja
m
al
c
a
n
ç
a
d
o
s
se
m
pr
ej
u
di
c
ar
a
se
g
ur
a
n
ç
a
fi
n
a
n
c
ei
ra
d
es
sa
s
fa
m
íli
as



.
301. D
ia
nt
e
di
ss
o,
c
o
n
v
é
m
in
fo
r
m
ar
a
o
s
at
or
es
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
b
e
m
c
o
m
o
a
o
C
o
n
gr
es
s
o
N



a
ci
o
n
al
e
o
ut
ro
s
in
te
re
ss
a
d
o
s,
q
u
e:

a) O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, entre outros órgãos, informaram que têm ações em curso que visam proteger as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de comprometerem excessivamente sua renda com apostas *online*, através de regulamentações, campanhas educativas e sistemas de monitoramento, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados sem prejudicar a segurança financeira dessas famílias.

6 – CONCLUSÃO

302. A

N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C



B
/S
E
C
R
E
,
d
o
B
a
c
e
n,
q
u
e
a
p
o
nt
o
u
q
u
e
ci
n
c
o
m
il
h
õ
es
d
e
in
di
ví
d
u
o
s
p
er
te
n
c
e



nt
es
a
fa
m
íli
as
b
e
n
ef
ic
iá
ri
as
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
te
ri
a
m
a
p
o
st
a
d
o
R
\$
3
bi
lh
õ
es
d



e
re
ai
s
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4,
p
o
ss
ui
li
m
it
a
ç
õ
es
re
le
v
a
nt
es
.
A
ss
i
m
,
e
v
e
nt
u
ai
s
al
te
ra



ç
õ
es
n
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
m
ot
iv
a
d
as
p
el
o
c
o
nt
e
ú
d
o
d
a
N
ot
a
T
é
c
ni
c
a
n
ã
o
sã



o
re
c
o
m
e
n
d
a
d
as
n
es
se
m
o
m
e
nt
o.

303. O

es
tu
d
o
d
e
v
er
ia
te
r
e
nf
at
iz
a
d
o
n
ã
o
a
p
e
n
as
o
i



m
p
a
ct
o
br
ut
o,
m
as
ta
m
b
é
m
o
s
ef
ei
to
s
lí
q
ui
d
o
s
fi
n
a
n
c
ei
ro
s
n
a
a
n
ál
is
e
d
o
m
er
c
a
d
o



d
e
a
p
o
st
as
e
nt
re
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
B
F,
p
ar
a
n
ã
o
g
er
ar
in
te
rp
re
ta
ç
õ
es
e
n
vi
es
a
d
as



.
A
lé
m
di
ss
o,
o
es
tu
d
o
c
o
m
p
ar
o
u
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
c
o
m
b
as
e
n
o
s
re



gi
st
ro
s
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3,
e
n
q
u
a
nt
o
o
s
d
a
d
o
s
s
o
br
e
a
p
o
st
as
sã
o
d
e
a
g
o
st



o
d
e
2
0
2
4.

304. O

es
tu
d
o
ta
m
b
é
m
n
ã
o
a
pr
es
e
nt
a
c
o
m
p
ar
a
ç
ã
o
di
re
ta
c
o
m
a
p
o
p
ul
a
ç
ã



o
g
er
al
.
E
ss
a
a
b
or
d
a
g
e
m
li
m
it
a
a
c
o
m
pr
e
e
n
sã
o
d
o
fe
n
ô
m
e
n
o
a
o
is
ol
ar
u
m
gr
u
p
o



es
p
e
cí
fi
c
o
se
m
of
er
e
c
er
u
m
re
fe
re
n
ci
al
m
ai
s
a
m
pl
o.

305. H

á
ai
n
d
a
o
ri
sc
o
d
e
q
u
e
p
a
g
a
m
e



nt
o
s
d
es
ti
n
a
d
o
s
a
o
ut
ro
s
b
e
n
s
o
u
se
rv
iç
o
s
te
n
h
a
m
si
d
o
in
d
e
vi
d
a
m
e
nt
e
c
at
e
g
or



iz
a
d
o
s
c
o
m
o
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
a
p
ar
ti
r
d
a
in
cl
u
sã
o
d
e
e
m
pr
es
as
d
e
o
ut
ro
s
se
to
re
s,
e
is
s



o
n
ã
o
fo
i
es
ti
m
a
d
o
p
el
o
B
a
c
e
n
e
m
te
r
m
o
s
d
e
pr
o
b
a
bi
li
d
a
d
e
e
i
m
p
a
ct
o
n
o
s
re



s
ul
ta
d
o
s
d
o
es
tu
d
o.

306. T

a
m
b
é
m
n
ã
o
fo
ra
m
c
o
n
si
d
er
a
d
as
as
re
n
d
as
a
ut
o
d
e
cl
ar
a
d
as
p
el



o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a.
A
ss
i
m
,
n
ã
o
é
p
o
ss
ív
el
af
ir
m
ar
q
u
al
é
a
or
ig
e
m
d
o
s
re



c
ur
s
o
s
a
p
o
st
a
d
o
s,
se
pr
iv
a
d
o
s,
or
iu
n
d
o
s
d
e
re
n
d
as
pr
ó
pr
ia
s
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s,
o



u
se
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.
P
or
fi
m
,
o
B
a
c
e
n
n
ã
o
tr
at
o
u
o
s
d
a
d
o
s
o
bt
id
o
s
p
ar



a
e
x
cl
ui
r
o
ut
li
er
s
(v
al
or
es
di
sc
re
p
a
nt
es
)
o
u
s
o
m
as
q
u
e
ul
tr
a
p
as
sa
ss
e
m
o
b
e
n
ef
íc
io
m
é



di
o
m
e
n
sa
l
d
e
R
\$
6
8
2,
1
6
p
or
fa
m
íli
a
(
m
é
di
a
e
m
a
g
o
st
o
d
e
2
0
2
4)
.

307. D
e
fa
to
,
a
p
ó
s



a
a
n
ál
is
e
d
e
d
a
d
o
s
o
bt
id
o
s
ju
nt
o
a
o
B
a
c
e
n,
q
u
e
p
o
ss
ib
ili
ta
ra
m
m
ai
or
d
et
al
h
a
m
e
nt



o
d
o
s
re
s
ul
ta
d
o
s
e
n
c
o
nt
ra
d
o
s
p
el
o
B
a
n
c
o,
m
es
m
o
c
o
m
a
li
m
it
a
ç
õ
es
d
es
cr
it
as
n
o



c
a
pí
tu
lo
4
e
n
o
a
p
ê
n
di
c
e
l
d
es
te
re
la
tó
ri
o,
fo
i
p
o
ss
ív
el
o
b
se
rv
ar
a
al
ta
v
ar
ia
bi
li
d
a
d
e
d



o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s.

308. R

es
sa
lt
a-
se
q
u
e
fo
i
s
ol
ic
it
a
d
o
a
o
B
a
c
e
n
a
a
pr
es
e
nt
a
ç
ã
o
d



e
d
a
d
o
s
re
fe
re
nt
es
a
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
d
e
vi
d
o
às
m
u
d
a
n
ç
as
re
g
ul
at
ór
ia
s
d
o
m
er
c
a
d
o



q
u
e
i
m
p
e
di
ra
m
,
p
or
e
x
e
m
pl
o,
a
ut
ili
z
a
ç
ã
o
d
e
e
m
pr
es
as
in
te
r
m
e
di
ár
ia
s
p
ar
a
p
a
g
a



m
e
nt
o. A
p
ar
ti
r
d
es
se
m
ês
,
c
a
d
a
e
m
pr
es
a
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
d
e
v
e
re
c
e
b
er
o
s
v
al
or
es



re
la
ti
v
o
s
a
a
p
o
st
as
e
m
c
o
nt
as
li
g
a
d
as
a
o
se
u
pr
ó
pr
io
C
N
P
J.

309. A

ss
i
m
,
v
er
if
ic
o
u-
se
q
u
e



as
a
p
o
st
as
a
pr
es
e
nt
a
m
u
m
a
di
st
ri
b
ui
ç
ã
o
d
e
P
ar
et
o,
e
m
q
u
e
2
0
%
d
as
fa
m
íli
as
a
p
o
st
ar
a



m
8
0
%
d
o
s
v
al
or
es
.
A
lé
m
di
ss
o,
fo
i
c
o
n
st
at
a
d
o
q
u
e,
d
e
vi
d
o
à
al
ta
di
n
â
m
ic
a
d
o
p
ú
bl



ic
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e
fa
m
íli
as
c
o
n
si
d
er
a
d
as
p
el
o
B
a
c
e
n,
o
bt
id
as
p
el



a
b
as
e
d
e
d
a
d
o
s
d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o
d
e
d
e
z
e
m
br
o
d
e
2
0
2
3,
e
a
q
u
a
nt
id
a
d
e
d
e



fa
m
ili
as
q
u
e
es
ta
v
a
m
n
o
pr
o
gr
a
m
a
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5
sã
o
di
fe
re
nt
es
.
E
ss
a
di
fe
re
n
ça
é



d
e
1.
0
1
8.
1
1
6
fa
m
ili
as
(4
,8
%
),
o
q
u
e
p
o
d
e
g
er
ar
ai
n
d
a
m
ai
s
di
st
or
ç
õ
es
n
o
s
re
s
ul
ta
d
o



s
o
bt
id
o
s.

310. F

oi
ai
n
d
a
d
e
m
o
n
st
ra
d
o
q
u
e
8
3,
9
3
%
d
as
fa
m
íli
as
p
o
ss
u
e
m
re
n
d
as
pr
ó
pr
ia
s



a
ut
o
d
e
cl
ar
a
d
as
,
o
q
u
e
i
m
p
a
ct
a
n
a
d
ef
in
iç
ã
o
d
o
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
a
re
n
d
a
to



ta
l
d
as
fa
m
ili
as
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e.
S
e
g
u
n
d
o
d
a
d
o
s
d
o
C
a
d
as
tr
o
Ú
ni
c
o,
a
re
n
d
a
pr



ó
pr
ia
d
as
fa
m
ili
as
p
o
ss
ui
v
al
or
a
pr
o
xi
m
a
d
a
m
e
nt
e
ig
u
al
à
re
n
d
a
o
bt
id
a
p
or
m
ei
o
d
o
P
ro
gr



a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
ef
et
iv
a
m
e
nt
e
d
o
br
a
n
d
o
a
re
n
d
a
to
ta
l.

311. A
ss
i
m
,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o-
se



a
re
n
d
a
to
ta
l
d
as
fa
m
ili
as
e
q
u
e
8
5
%
d
o
s
v
al
or
es
a
p
o
st
a
d
o
s
re
to
rn
a
m
a
o
s
g
a
n
h
a
d



or
es
d
as
a
p
o
st
as
,
c
o
nf
or
m
e
d
a
d
o
s
d
o
B
a
n
c
o
C
e
nt
ra
l,
es
ti
m
o
u-
se
3.
6
4
5.
1
6
2
fa
m
íli
as



,
o
u
8
1,
9
7
%
d
as
fa
m
ili
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
a
p
o
st
as
,
c
o
m
pr
o
m
et
er
a
m
e
nt
re
0
e
2
%
d
e
s
u



a
re
n
d
a.
E
st
es
v
al
or
es
re
pr
es
e
nt
a
m
ri
sc
o
s
b
ai
x
o
s
e
m
é
di
o
s
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e



n
e
c
es
si
d
a
d
es
b
ás
ic
as
,
d
e
e
n
di
vi
d
a
m
e
nt
o
e
ri
sc
o
s
o
ci
al
.

312. C

o
nt
u
d
o,
as
d
e
m
ai
s
8
0
1.



9
6
2
fa
m
íli
as
,
o
u
1
8,
0
3
%
d
as
fa
m
íli
as
q
u
e
re
al
iz
ar
a
m
a
p
o
st
as
,
c
o
m
pr
o
m
et
er
a
m
m
ai
s
d



e
2
%
d
e
s
u
a
re
n
d
a
c
o
m
a
p
o
st
as
o
nl
in
e
e
m
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2
5,
re
pr
es
e
nt
a
n
d
o
u
m
a
si
tu



a
ç
ã
o
cr
íti
c
a
d
e
c
o
m
pr
o
m
et
i
m
e
nt
o
d
e
n
e
c
es
si
d
a
d
es
b
ás
ic
as
,
e
n
di
vi
d
a
m
e
nt
o
e
al



to
ri
sc
o
s
o
ci
al
,
se
g
u
n
d
o
a
lit
er
at
ur
a
in
te
rn
a
ci
o
n
al
.

313. P

or
fi
m
,
d
es
ta
c
o
u-
se
q
u
e
a
p
e
n
as



4,
3
7
%
d
as
fa
m
ili
as
sã
o
re
s
p
o
n
sá
v
ei
s
p
or
8
0
%
d
as
tr
a
n
sf
er
ê
n
ci
as
e
q
u
e
h
á
el
e
v
a
d
o
n



ú
m
er
o
d
e
a
p
o
st
as
a
ci
m
a
d
o
v
al
or
m
é
di
o
d
o
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
(
R
\$
6
7
3,
9
0
e
m
ja
n
ei
ro
d
e

2
0
2
5)

.

A
in
d
a,
fo
ra
m
e
n
c
o
nt
ra
d
o
s
v
al
or
es
m
á
xi
m
o
s
d
e
a
p
o
st
as
q
u
e
at
in
g
e
m
R
\$
2
m



il
h
õ
es
d
e
re
ai
s,
o
q
u
e
é
in
c
o
m
p
at
ív
el
c
o
m
a
re
n
d
a
d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a



e
c
o
m
a
p
o
p
ul
a
ç
ã
o
e
m
g
er
al
.
D
es
se
m
o
d
o,
h
á
el
e
v
a
d
o
ri
sc
o
d
e
ut
ili
z
a
ç
ã
o
in
d
e
vi



d
a
d
e
C
P
F
s
d
e
u
s
u
ár
io
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a
p
ar
a
fr
a
u
d
es
e
o
ut
ra
s
pr
át
ic
as
il



e
g
ai
s.

314. P

or
fi
m
,
ta
m
b
é
m
fo
ra
m
c
ol
et
a
d
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
s
o
br
e
q
u
ai
s
at
iv
id
a
d
es
es
tã
o
se
n



d
o
re
al
iz
a
d
as
p
el
o
M
D
S,
g
es
to
r
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a,
e
p
el
o
M
in
is
té
ri
o
d
a
F
a
z
e



n
d
a,
pr
in
ci
p
al
re
g
ul
a
d
or
d
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
o
nl
in
e,
c
o
m
vi
st
as
a
pr
ot
e
g
er
o
s
o
bj
et



iv
o
s
d
o
P
ro
gr
a
m
a
e
as
fa
m
ili
as
d
e
si
tu
a
ç
õ
es
d
e
s
u
p
er
e
n
di
vi
d
a
m
e
nt
o.

315. F
or
a
m
c
o
n
st
at



a
d
as
di
v
er
sa
s
a
ç
õ
es
d
e
a
m
b
o
s
o
s
M
in
is
té
ri
o
s,
q
u
e
e
n
v
ol
v
e
m
d
es
d
e
a
ç
õ
es
re
g
ul
at



ór
ia
s,
c
a
m
p
a
n
h
as
e
d
u
c
at
iv
as
,
fo
r
m
a
ç
ã
o
d
e
e
q
ui
p
es
d
e
tr
a
b
al
h
o,
a
c
or
d
o
s
d
e
c



o
o
p
er
a
ç
ã
o
té
c
ni
c
a
c
o
m
di
v
er
s
o
s
ór
g
ã
o
s
e
e
nt
id
a
d
es
,
p
ú
bl
ic
as
e
pr
iv
a
d
as
,
d
e
nt



re
o
ut
ro
s.

316. C

o
n
cl
ui
-
se
,
as
si
m
,
q
u
e
o
s
ór
g
ã
o
s
af
ei
to
s
a
o
te
m
a
es
tã
o
at
u
a
n
d
o
d
e
nt
ro
d



as
s
u
as
c
o
m
p
et
ê
n
ci
as
p
ar
a
m
el
h
or
c
o
m
pr
e
e
n
d
er
o
s
i
m
p
a
ct
o
s
s
o
ci
ai
s
d
as
a
p
o
st
as



o
nl
in
e
e
p
ar
a
pr
ot
e
g
er
as
fa
m
ili
as
e
m
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e.
C
o
nt
u
d
o,
c
o
n
si
d
er
a
n
d
o-
se
q
u



e
a
pl
e
n
a
re
g
ul
a
ç
ã
o
d
o
m
er
c
a
d
o
a
c
o
nt
e
c
e
u
a
p
e
n
as
a
p
ar
ti
r
d
e
ja
n
ei
ro
d
e
2
0
2



5,
é
n
e
c
es
sá
ri
o
m
ai
s
te
m
p
o
p
ar
a
o
a
c
o
m
p
a
n
h
a
m
e
nt
o
d
o
c
o
m
p
or
ta
m
e
nt
o
d
o
s
b
e



n
ef
ic
iá
ri
o
s
n
o
m
er
c
a
d
o
d
e
a
p
o
st
as
,
p
ar
a
a
m
e
di
ç
ã
o
d
o
i
m
p
a
ct
o
d
as
a
p
o
st
as
s
o



br
e
o
s
o
bj
et
iv
o
s
d
o
pr
o
gr
a
m
a,
p
ar
a
a
v
er
if
ic
a
ç
ã
o
d
e
c
a
u
sa
s
e
p
ar
a
a
pr
o
p
o
si
ç
ã
o



d
e
m
e
di
d
as
q
u
e
g
ar
a
nt
a
m
a
ef
ic
á
ci
a
d
o
pr
o
gr
a
m
a
e
a
in
d
e
p
e
n
d
ê
n
ci
a
fi
n
a
n
c
ei
ra



d
o
s
b
e
n
ef
ic
iá
ri
o
s.

317. O

s
re
la
tó
ri
o
s
d
e
L
e
v
a
nt
a
m
e
nt
o,
c
o
m
o
es
se
,
sã
o
in
st
ru
m
e
nt
o
s
d



e
fi
sc
al
iz
a
ç
ã
o
ut
ili
z
a
d
o
s
p
ar
a
c
o
n
h
e
c
er
e
a
v
al
ia
r
o
s
ri
sc
o
s
as
s
o
ci
a
d
o
s
a
ór
g
ã



o
s,
e
nt
id
a
d
es
,
si
st
e
m
as
,
pr
oj
et
o
s
o
u
at
iv
id
a
d
es
g
o
v
er
n
a
m
e
nt
ai
s,
e
nt
re
o
ut
ro
s
(
R
e
gi



m
e
nt
o
In
te
rn
o
d
o
T
C
U
,
ar
t.
2
3
8)
. A
ss
i
m
,
d
et
er
m
in
a
ç
õ
es
n
ã
o
d
e
v
e
m
se
r
pr
of
er
id
as
n



o
â
m
bi
to
d
as
d
el
ib
er
a
ç
õ
es
re
s
ul
ta
nt
es
d
es
se
ti
p
o
d
e
pr
o
c
es
s
o,
e
x
c
et
o
e
m
c
as
o
s
e
m
q
u



e
fo
re
m
d
et
e
ct
a
d
as
ir
re
g
ul
ar
id
a
d
es
gr
a
v
es
e
ur
g
e
nt
es
(
R
es
ol
u
ç
ã
o
T
C
U
3
1
5/
2
0
2
0,
ar
t.



7º

,

§

2º

).

318. C

o

n

si

d

er

a

n

d

o

q

u

e

o

s

as

p

e

ct

o

s

m

ai

s

ur

g

e

nt

es

re

la

ci

o

n

a

d

o

s

a

o

s

te

m

as

es



tã
o
se
n
d
o
tr
at
a
d
o
s
n
o
s
a
ut
o
s
d
a
R
e
pr
es
e
nt
a
ç
ã
o
d
e
T
C
0
2
3.
1
2
6/
2
0
2
4-
8,
n
ã
o
se



fa
z
e
m
n
e
c
es
sá
ri
as
pr
o
p
o
st
as
d
e
d
et
er
m
in
a
ç
õ
es
n
es
te
pr
o
c
es
s
o.

319. N
o
e
nt
a
nt
o,
c
o
n
si
d
er



a
n
d
o
a
se
n
si
bi
li
d
a
d
e
d
o
te
m
a,
c
o
m
p
ot
e
n
ci
al
p
ar
a
af
et
ar
c
er
c
a
d
e
vi
nt
e
m
il
h
õ
es
d
e



fa
m
ili
as
e
m
si
tu
a
ç
ã
o
d
e
v
ul
n
er
a
bi
li
d
a
d
e
s
o
ci
al
q
u
e
d
e
p
e
n
d
e
m
d
o
s
re
c
ur
s
o
s
d



o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.

320. C

o
n
si
d
er
a
n
d
o
ai
n
d
a
a
gr
a
n
d
e
re
p
er
c
u
ss
ã
o
pr
o
v
o
c
a
d



a
p
el
as
in
fo
r
m
a
ç
õ
es
di
v
ul
g
a
d
as
p
el
a
N
ot
a
T
é
c
c
ni
c
a
5
1
3/
2
0
2
4-
B
C
B
/S
E
C
R
E
,
q
u
e



te
m
g
er
a
d
o
d
e
b
at
es
e
pr
o
p
o
st
as
,
in
cl
u
si
v
e,
d
e
p
o
ss
ív
ei
s
al
te
ra
ç
õ
es
n
a
si
st
e
m
át
ic
a
d



e
o
p
er
a
ç
ã
o
d
o
P
ro
gr
a
m
a
B
ol
sa
F
a
m
íli
a.

321.
E
nt
e
n
d
e-
se
o
p
or
tu
n
o
pr
o
p
or
q
u
e
o
a
c
ór
d



ã
o
q
u
e
a
pr
e
ci
ar
o
pr
es
e
nt
e
re
la
tó
ri
o
tr
a
g
a
u
m
a
sí
nt
es
e
d
e
s
u
as
pr
in
ci
p
ai
s
c
o
n
cl
u
s
õ



es
,
d
e
m
a
n
ei
ra
a
in
fo
r
m
ar
m
ai
s
di
re
ta
m
e
nt
e
o
s
at
or
es
e
n
v
ol
vi
d
o
s,
o
C
o
n
gr
es
s
o
N
a
ci
o



n
al
e
to
d
a
a
s
o
ci
e
d
a
d
e
s
o
br
e
a
si
tu
a
ç
ã
o
a
n
al
is
a
d
a.

322. C

a
b
e
re
gi
st
ra
r
q
u
e
s
ol
u
ç
ã



o
se
m
el
h
a
nt
e
fo
i
a
d
ot
a
d
a
n
o
s
a
c
ór
d
ã
o
s
q
u
e
a
pr
e
ci
ar
a
m
o
s
re
la
tó
ri
o
s
d
e
a
c
o
m



p
a
n
h
a
m
e
nt
o
d
o
A
u
xí
li
o
E
m
er
g
e
n
ci
al
e
o
ut
ro
s
pr
o
c
es
s
o
s
a
pr
e
ci
a
d
o
s
d
ur
a
nt
e
a



e
m
er
g
ê
n
ci
a
sa
ni
tá
ri
a
d
a
C
o
vi
d-
l
9
—
A
c
ór
d
ã
o
s
1
4
2
8/
2
0
2
0,
1
7
6
4/
2
0
2
0,
2
2
8
2/
2



0
2
0,
3
0
8
6/
2
0
2
0,
1
5
3
1/
2
0
2
1
e
3
1
4
2/
2
0
2
1,
to
d
o
s
d
o
Pl
e
n
ár
io
e
d
e
re
la
to
ri
a
d
o
M



in
is
tr
o
B
ru
n
o
D
a
nt
as
.

7 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

323. A

nt
e
to
d
o
o
e
x
p
o
st
o,
s
u
b
m
et
e
m
-
se
o
s
a
ut
o
s
à
c
o
n
si
d



er
a
ç
ã
o
s
u
p
er
io
r,
pr
o
p
o
n
d
o
a
o
T
ri
b
u
n
al
q
u
e
d
e
ci
d
a
p
or
:

a) **Informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, ao Congresso Nacional e ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal instaurada para investigar a influência dos jogos virtuais de apostas *online* no orçamento da família brasileiras (CPI das BETS), que as análises realizadas no presente levantamento permitem concluir que:

- a.1) O estudo do Bacen, consubstanciado na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, apresenta limitações metodológicas, como a falta de distinção entre recursos privados dos beneficiários e recursos recebidos do Programa Bolsa Família, o que pode ter levado a uma superestimação do volume de recursos do programa direcionados às apostas;
- a.2) A alta variabilidade dos valores apostados e a ausência de tratamento dos dados para excluir *outliers* comprometem a precisão das estimativas realizadas na Nota Técnica



513/2024-BCB/SECRE;

- a.3) A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE também ignorou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que impacta na definição do comprometimento da renda total com apostas;
- a.4) Estudos acadêmicos nacionais e internacionais indicam que, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda, indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a comprometer uma parcela desproporcional de sua renda com jogos, estando mais expostos às consequências adversas, o que pode aprofundar ou prolongar a situação de pobreza.
- a.5) Em janeiro de 2025, as famílias que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em dezembro de 2023 transferiram um total de R\$ 3,698 bilhões para apostas *online*, mas uma pequena parcela das famílias foi responsável pela maior parte do volume de recursos transferidos;
- a.6) A análise desses dados de janeiro de 2025 revelou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, dobrando seu poder aquisitivo e tornando mais complexa a definição da origem dos recursos utilizados para apostas;
- a.7) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 3.645.162 famílias, ou 81,97% das famílias que realizaram apostas, comprometeram entre 0 e 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, segundo a literatura internacional;
- a.8) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 801.962 famílias, ou 18,03% das famílias que realizaram apostas, comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando uma situação crítica de comprometimento de necessidades básicas, endividamento e alto risco social, segundo a literatura internacional;
- a.9) Há um elevado risco de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais, dado que foram encontrados valores de apostas incompatíveis com a renda dos beneficiários e, inclusive, incompatível com a renda média da população brasileira, considerando o valor de R\$2.069,00 segundo o IBGE para 2024;
- a.10) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, entre outros órgãos, informaram ter ações em curso que visam proteger as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de comprometerem excessivamente sua renda com apostas *online*, através de regulamentações, campanhas educativas e sistemas de monitoramento, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados sem prejudicar a segurança financeira dessas famílias.

b) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e o acórdão que o apreciar, como públicos;

c) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

- c.1) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- c.2) Ministério da Fazenda;



- c.3) Banco Central do Brasil;
- c.4) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal instaurada para investigar a influência dos jogos virtuais de apostas *online* no orçamento da família brasileiras (CPI das BETS);
- c.5) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- c.6) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- c.7) Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do CadÚnico.

d) **Arquivar** os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento destinado a avaliar se há evidências de comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line, bem como de verificar as ações em curso para evitar prejuízos aos objetivos do programa.

2. O tema insere-se em cenário de expansão exponencial das apostas on-line de quota fixa, conhecidas como *bets*, que se transformaram em verdadeiro “cassino de bolso” acessível a milhões de brasileiros. Esse fenômeno tem agravado o endividamento familiar, com impactos significativos na saúde e na estabilidade social¹²⁴, especialmente entre os grupos mais vulneráveis.
3. Nesse contexto, o presente trabalho é de notória relevância e oportunidade, dado o debate público suscitado por nota técnica do Banco Central do Brasil (Bacen) que estimou, para agosto de 2024, o comprometimento de R\$ 3 bilhões em apostas on-line por cerca de 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do PBF. O estudo também destacou que, entre esses apostadores, 4 milhões (70%) são chefes de família, que enviaram R\$ 2 bilhões via pix para as empresas de *bets*.
4. Em reação a essa publicação do Bacen, destaca-se a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.721 e 7.723, que impôs medidas imediatas de proteção contra o uso de recursos oriundos de programas sociais em atividades de aposta de quota fixa.
5. No âmbito do TCU, o então Ministro-Presidente, Bruno Dantas, emitiu, em 2/10/2024, comunicação da Presidência mediante a qual manifestou preocupação com o quadro estabelecido. Na ocasião, propôs ações de controle para avaliar os custos na saúde pública, o impacto socioeconômico e as medidas governamentais de prevenção a ilícitos associados.
6. Adicionalmente, o Ministério Público de Contas representou a este Tribunal (TC 023.126/2024-8) apontando indícios de ilegalidade no uso de cartões sociais para apostas on-line e defendendo a suspensão do pagamento a beneficiários apostadores. Diante dos indícios e riscos identificados naqueles autos, determinei cautelarmente, em 15/12/2024, que o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à

¹²⁴ Pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva em 2024 concluiu que a base de apostadores é massivamente composta por indivíduos de baixa renda, com 79% pertencendo às classes C, D e E. Na ocasião, 45% dos jogadores entrevistados admitiram que as apostas esportivas “já causaram prejuízos financeiros”, 37% que foi o “dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar online” e 30% que houve “prejuízos nas relações pessoais (peça 39).



Fome (MDS), o Ministério do Esporte e a Caixa Econômica Federal adotassem providências imediatas para impedir apostas com recursos provenientes de programas sociais, além de outros pontos.

7. Inserido no âmbito das ações de controle adotadas por este Tribunal acerca do tema, o presente levantamento teve por escopo os dados das transferências realizadas por beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o território nacional, com foco no volume de recursos comprometidos e nos riscos associados à segurança financeira dessa população vulnerável. Foram fiscalizados o MDS, o MF e o Bacen. Para tanto, foram examinados dados agregados e estatísticas de distribuição, complementados por estudos nacionais e internacionais e entrevistas com gestores dos órgãos envolvidos.
8. A AudBenefícios concluiu que o estudo inicial do Banco Central (Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE), que apontou R\$ 3 bilhões em apostas por beneficiários, apresenta limitações metodológicas significativas, como a impossibilidade de distinguir a origem dos recursos (se do PBF ou de renda própria) e a falta de tratamento de valores extremos (*outliers*), que inflacionaram as estimativas de comprometimento da renda.
9. Não obstante, em análise complementar baseada em dados mais recentes, referentes a janeiro de 2025, a unidade técnica apurou que o volume total transferido por famílias beneficiárias para as *bets* correspondeu a 27% do total do benefício pago no mês.
10. Os dados levantados pela unidade técnica apresentaram alta heterogeneidade, com 20% das famílias apostadoras concentrando 80% do valor total. Embora a maioria (81,97%) tenha comprometido até 2% de sua renda (risco baixo/médio), a significativa parcela de 18,03% (cerca de 800 mil famílias) comprometeu mais de 2%, indicando alto risco social. A constatação de transferências exorbitantes sugere ainda o uso indevido de CPFs em fraudes e lavagem de dinheiro.
11. Feita a breve contextualização, passo a apresentar a minha análise.

I

12. Conforme apontado pela unidade técnica, as fragilidades metodológicas existentes na mencionada Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, do Bacen, podem ter inflado as conclusões sobre o impacto das apostas na renda do público do Programa Bolsa Família.
13. O estudo não distinguiu os recursos provenientes do benefício em relação aos oriundos de outras fontes de renda, o que impossibilita inferir com segurança a origem do montante apostado. A nota deixou de considerar, por exemplo, informação relevante do Cadastro Único, segundo a qual 83,93% das famílias beneficiárias do PBF declararam possuir alguma renda própria. Tal dado indica que, para a maioria, o benefício representa complemento, e não a totalidade de sua renda, o que modera qualquer conclusão acerca do comprometimento da renda total com apostas. Ademais, a nota técnica não realizou o tratamento adequado de *outliers* nem comparou o comportamento dos beneficiários com o de outros segmentos populacionais.
14. Essas omissões comprometem a precisão e a contextualização dos resultados. Como consequência, a nota técnica apresenta números brutos que, embora impactantes à primeira vista, carecem de refinamentos necessários para determinar o efetivo risco de desvirtuamento dos recursos do programa.
15. Falhas dessa magnitude, aliás, expõem a baixa qualidade do trabalho apresentado pelo Banco Central. A elaboração de estudo com limitações metodológicas tão significativas, conforme apontado pela unidade técnica, gera compreensível estranheza. Causa espécie que o Bacen, órgão de reconhecida capacidade, tenha produzido nota técnica com tamanha carência de rigor

analítico, gerando considerável alarme social com base em estimativas que se revelaram superestimadas e cuja natureza precária é, em certa medida, admitida pela própria instituição.

16. A própria autoridade monetária reconhece a natureza preliminar e, de certa maneira, as limitações inerentes ao estudo, indicando que os resultados se originam de um *“primeiro levantamento”* e que o Bacen necessita *“ainda de mais dados e tempo para avaliar com maior robustez suas implicações para a economia, a estabilidade financeira e o bem-estar financeiro da população”*.
17. Diante dessas limitações, a equipe de levantamento obteve junto ao Bacen dados mais detalhados e atualizados. Solicitaram-se informações agregadas referentes a janeiro de 2025, já sob o novo ambiente regulatório (Portaria MF 2.613/2023), as quais permitiram análise mais acurada da dimensão do problema.
18. Antes de prosseguir, anoto que a amostra utilizada pela equipe de levantamento deste Tribunal, por não se basear em informações individualizadas, impediu análises mais aprofundadas sobre o comportamento de cada apostador e o real comprometimento da renda total das famílias. Tal limitação é agravada pela defasagem temporal entre a base de beneficiários utilizada, de dezembro de 2023, e o período das transações, janeiro de 2025, o que não permite capturar a dinâmica de entrada e saída de famílias do programa.
19. Ademais, por se restringir a um único mês de referência, a abordagem oferece apenas retrato do fenômeno, característica que obsta a análise de tendências, padrões de sazonalidade e, sobretudo, a generalização dos resultados para outros períodos do ano, o que seria fundamental para avaliar a consolidação de comportamentos de risco.
20. Portanto, essas limitações metodológicas e a natureza agregada dos dados impedem estimativas com maior precisão e inferências estatísticas mais confiáveis sobre o montante total apostado ao longo do tempo ou a adequada avaliação de comportamentos de risco.
21. Mesmo consideradas tais limitações da amostra, os resultados indicam que o valor total apostado pelos beneficiários do Bolsa Família é expressivo. Em janeiro de 2025, indivíduos identificados como beneficiários do PBF (tomando-se a base de beneficiários de dezembro de 2023) transferiram aproximadamente R\$ 3,7 bilhões para contas de operadores de apostas online, o que corresponde a cerca de 27% do benefício total pago naquele mês.
22. Esse dado, por si só, é inquietante. A análise da distribuição expõe duas facetas preocupantes: (i) a capilaridade do fenômeno, com 21,9% das famílias (4,44 milhões) tendo contato com apostas no mês; e (ii) a forte concentração de valor, porquanto cerca de 4,4% do total de famílias foram responsáveis por 80% do montante, indicando padrão de altíssima intensidade nesse grupo.
23. Essa heterogeneidade fica evidente ao se analisar a dispersão dos valores apostados por família. Apesar de cerca de 3,25 milhões de famílias (73% das que fizeram apostas) terem transferido até R\$ 600,00 naquele mês — valor que não ultrapassa o benefício médio familiar em janeiro de 2025, de aproximadamente R\$ 674,00 —, o que se destaca é a pequena, mas numerosa, parcela de beneficiários que apresentou volumes de apostas muito elevados, destoando completamente do perfil socioeconômico esperado.
24. Verificou-se, por exemplo, que cerca de 1,2 milhão de famílias beneficiárias apostaram acima de R\$ 600,00 em janeiro de 2025. Nos estratos mais elevados, identificaram-se 663 famílias que transferiram entre R\$ 100 mil e R\$ 1,5 milhão — até o caso extremo de família que alcançou a soma de R\$ 2,127 milhões em apostas em um único mês. Esses números, além de reforçarem a magnitude e a capilaridade das apostas online por beneficiários do PBF, ressaltam a forte suspeita de uso irregular de CPFs — isto é, terceiros utilizando contas ou identidades de

beneficiários do programa para realização de apostas em escala muito acima da capacidade financeira real dessas famílias –, o que pode indicar lavagem de dinheiro, ocultação de ganhos ilícitos ou outras fraudes, extrapolando a problemática do jogo responsável e ingressando no terreno da ilegalidade.

25. A unidade técnica sublinha que, para compreender o real comprometimento da renda, é necessário considerar a renda total disponível, não apenas o benefício. Como mencionado, mais de 83% dos beneficiários possuem outras fontes de renda. Em janeiro de 2025, a soma das rendas próprias declaradas (R\$ 13,73 bilhões) praticamente se igualou ao montante transferido pelo programa (R\$ 13,70 bilhões), dobrando a renda familiar disponível agregada. Com base nessa informação, a AudBenefícios estimou qual parcela da renda total as famílias apostadoras estiveram efetivamente arriscando em jogos on-line.
26. Além disso, a unidade técnica considera que boa parte do valor apostado retornaria aos jogadores na forma de prêmios. Estimativas situam esse retorno médio entre 85% (estimativa conservadora do Bacen) e 93-94% (conforme a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda).
27. Considerando a premissa mais conservadora, os cálculos apontam que 81,97% das famílias beneficiárias que apostaram (cerca de 3,645 milhões de famílias) comprometeram, em termos líquidos, até 2% de sua renda mensal total (benefício + outras rendas) com apostas dessa natureza. Embora esse modelo matemático sugira risco baixo para este grupo, ele depende de premissas não verificadas de retorno (*payout*) e não elimina o risco de que, mesmo com valores baixos, o comportamento de jogo possa ser prejudicial ou progressivo.
28. Mais alarmante é que 18,03% das famílias apostadoras (aproximadamente 802 mil) destinaram mais de 2% de sua renda mensal a tais jogos, mesmo após descontado o efeito dos prêmios. Dentro desse grupo, parcelas significativas ultrapassaram patamares críticos de 3%, 4% e até 5% da renda comprometida. Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Banco Mundial, tais níveis caracterizam situações de alto risco, com elevada probabilidade de as apostas afetarem a capacidade da família de arcar com despesas essenciais, podendo levá-la a endividamento e agravamento de vulnerabilidade social.
29. Esses números, mesmo com as ressalvas metodológicas, são preocupantes. A constatação de que centenas de milhares de famílias vulneráveis já se encontram em risco crítico, somada aos fortes indícios de fraudes milionárias, demonstra que o impacto das apostas no PBF é problema real e multifacetado.

II

30. Após a conclusão do relatório de levantamento pela unidade técnica, a Advocacia-Geral da União (AGU) informou, nos autos do TC 023.126/2024-8, fato novo relevante, qual seja, a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30/9/2025. A norma estabelece procedimentos para que operadores de apostas on-line consultem base centralizada e verifiquem se o usuário é beneficiário do PBF ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
31. Essa solução regulatória visa cumprir, em essência, as decisões cautelares do Supremo Tribunal Federal (STF) e do TCU, porquanto impõe aos operadores a obrigação de impedir o cadastro de beneficiários desses programas sociais e de encerrar contas já existentes, com devolução dos saldos. A sistemática instituída garante a vedação da participação de beneficiários nas plataformas autorizadas, ao determinar a consulta obrigatória ao número de CPF no ato de abertura de cadastro e no primeiro login do dia, além de consultas periódicas a cada 15 dias.

32. Ou seja, a medida materializa o comando de impedir a participação em apostas com recursos de programas sociais, resguardando o desígnio assistencial do PBF e do BPC e equaciona, assim, parte dos riscos apontados por este levantamento.
33. A edição da norma soma-se a outras ações em curso informadas pelos órgãos responsáveis ao longo deste trabalho. O MDS destacou, por exemplo, ações preventivas de orientação e educação financeira voltadas às classes de menor renda (C, D e E), incluindo a elaboração de campanha nacional de conscientização sobre os riscos das apostas. A pasta pretende disseminar, por múltiplos canais (mídia tradicional, redes sociais e aplicativos oficiais), mensagens educativas que alertem para as consequências do jogo irresponsável e protejam crianças e adolescentes da exposição precoce ao risco.
34. Outra frente de atuação do ministério, em parceria com outros órgãos, concerne à regulamentação da publicidade e oferta de jogos de azar. O órgão reconhece que a atratividade das plataformas de aposta é amplificada por estratégias de marketing agressivas, muitas vezes dirigidas a públicos vulneráveis. Nesse contexto, há esforços junto ao Ministério da Fazenda, responsável pela regulação das apostas, para coibir propagandas enganosas ou abusivas, exigir advertências claras sobre riscos financeiros e proibir qualquer direcionamento explícito de publicidade a menores de idade e beneficiários de programas sociais.
35. O MDS alega, ainda, que participa de debates intersetoriais para enfrentar eventuais consequências sociais e de saúde decorrentes do jogo problemático. O transtorno do jogo, ou ludopatia, já é reconhecido como desafio de saúde pública pelo Ministério da Saúde e tende a afetar desproporcionalmente grupos vulneráveis (baixa renda, jovens, desempregados, pessoas com histórico de transtornos mentais etc.). Neste ponto, registro que o impacto das apostas de quota fixa na saúde mental das pessoas foi objeto de outro levantamento no âmbito deste Tribunal, que culminou na prolação do Acórdão 1.173/2025-Plenário, da minha relatoria.
36. Sob o prisma da regulação do mercado de apostas, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), tem papel central. A regulamentação, que vigora desde 1º/1/2025, impõe aos operadores deveres de prevenção ao jogo irresponsável. As plataformas devem monitorar continuamente o comportamento dos usuários, identificando padrões indicativos de compulsão, a exemplo de aumentos repentinos no volume, alta frequência e valores incompatíveis com o perfil. Nesses casos, o operador é obrigado a adotar medidas proporcionais, que podem ir desde alertas educativos ao usuário, passando por limites autoimpostos de depósito, até a suspensão ou a exclusão da conta do jogador. De acordo com a SPA, a fiscalização quanto ao efetivo cumprimento dessas medidas é realizada por meio do Sistema de Informações de Gestão de Apostas (Sigap), no qual os operadores periodicamente reportam dados agregados de apostas e incidentes de risco.

III

37. Não obstante a opinião mais branda manifestada pela unidade técnica, as constatações deste levantamento, a meu ver, expõem cenário que merece atenção imediata. Nesse sentido, as duas relevantes apurações deste levantamento — o risco social crítico para parcela de beneficiários e a forte suspeita de fraudes e uso indevido de CPFs — subsidiam a análise e as propostas de mérito que formulo nos autos da representação autuada sob o TC 023.126/2024-8, processo que também submeto à apreciação deste Colegiado na presente sessão.
38. Naqueles autos, reconheço que a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 endereça a questão do comprometimento de renda ao determinar o bloqueio e o encerramento de cadastros de beneficiários do PBF nas plataformas de apostas, equacionando, a priori, a questão do desvio de finalidade dos recursos do programa. Adicionalmente, determino a autuação de



acompanhamento para que este Tribunal verifique a atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento do novel regramento pelos agentes operadores.

39. Em relação ao segundo ponto (risco de fraude/uso de CPF), a minuta de deliberação na referida representação inclui determinação para a elaboração de plano de ação conjunto entre o MDS e o Banco Central para apurar e mitigar os casos de inclusão indevida no PBF e de utilização fraudulenta de CPFs de beneficiários por terceiros.
40. No âmbito do presente levantamento, a melhor contribuição desta Casa, portanto, consiste em dar ampla ciência dos resultados obtidos aos órgãos competentes, ao Congresso Nacional e aos cidadãos, prevenindo desinformação e subsidiando o necessário acompanhamento e aprimoramento das soluções já implementadas, notadamente a Instrução Normativa SPA/MF 22/2025, e daquelas em andamento.
41. Adicionalmente, considerando os fortes indícios de irregularidades associados aos casos de transferências de valores exorbitantes por famílias beneficiárias — valores que, conforme detalhado pela unidade técnica (itens 243-245 da peça 45), alcançam cifras milionárias e são incompatíveis com o perfil socioeconômico esperado, levantando suspeitas de uso indevido de CPFs, fraudes, lavagem de dinheiro ou ocultação de ganhos ilícitos —, entendo premente que os dados específicos relativos a essas ocorrências atípicas sejam encaminhados ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para que adotem as providências investigativas e sancionatórias cabíveis no âmbito de suas respectivas competências.
42. Para finalizar, registro meus elogios à AudBenefícios, cuja atuação nestes autos notabilizou-se pelo rigor metodológico e pela clareza expositiva ao tratar de questões de elevada complexidade, virtudes as quais qualificaram as conclusões técnicas e contribuíram para melhor esclarecer o real impacto das apostas on-line entre os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2529/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.146/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (33.787.094/0001-40); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (33.892.175/0001-00); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho



(AudBenefícios).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento realizado com o objetivo de avaliar se há evidências de comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line, bem como de verificar as ações em curso para evitar prejuízos aos objetivos do programa,

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

9.1. levantar o sigilo dos presentes autos, com fundamento no art. 3º, inciso I, da Resolução-TCU 249/2012;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório de levantamento (peça 45) à Controladoria-Geral da União, à Comissão Parlamentar de Inquérito das *Bets*, do Senado Federal, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e, por intermédio da Secretaria-Geral de Controle Externo, às unidades especializadas deste Tribunal responsáveis por ações de controle envolvendo o tema;

9.3. encaminhar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para a adoção das providências cabíveis no âmbito de suas respectivas competências, informações específicas extraídas deste levantamento relativas aos casos de transferências de valores exorbitantes por famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, incompatíveis com o perfil socioeconômico esperado, que levantam suspeitas de uso indevido de CPFs, fraudes, lavagem de dinheiro ou ocultação de ganhos ilícitos;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 007.656/2025-4



Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério dos Povos Indígenas.

Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR DO SENADO FEDERAL. EXAMINAR REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO PARA DIVERSOS MINISTÉRIOS, COM O OBJETIVO DE ATENDER COMUNIDADES INDÍGENAS DO TERRITÓRIO YANOMAMI EM ESTADO DE EMERGÊNCIA SANITÁRIA. CONHECIMENTO. MEDIDAS PRELIMINARES. DILIGÊNCIAS. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), peça 14, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 15 e 16), transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício nº 8/2025/CTFC, de 29/03/2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, solicita ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria, com base no Requerimento nº 15/2025-CTFC, aprovado pela referida Comissão.

2. A solicitação tem por objeto a realização de auditoria com o propósito de avaliar a regularidade da execução orçamentária, as políticas públicas implementadas e os impactos decorrentes da aplicação dos recursos da Lei nº 14.922, de 11 de julho de 2024, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 1.062.231.956,00 para diversos ministérios, com o objetivo de atender comunidades indígenas do território Yanomami em estado de emergência sanitária.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O Regimento Interno do TCU, no art. 232, inciso III, e a Resolução TCU 215/2008, no art. 4º, inciso I, alínea “b”, conferem legitimidade aos presidentes de comissões do Senado Federal para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União, quando a solicitação é aprovada na respectiva comissão.

4. O objeto da demanda da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal diz respeito a despesas realizadas com recursos federais, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legitimada a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta Corte de Contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME SUMÁRIO

5. O Requerimento nº 15/2025-CTFC (peça 2), de autoria do Senador Dr. Hiran, fundamenta-se na necessidade de apurar a conformidade, eficiência, eficácia e os impactos da



aplicação de recursos extraordinários no valor de R\$ 1.062.231.956,00, distribuídos entre diversos ministérios, com o objetivo de proteger comunidades indígenas Yanomami.

6. A motivação do pedido decorre de informações levantadas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), segundo as quais 76% dos recursos já teriam sido executados até 30 de março de 2025 (R\$ 711.191.504,00), com destaque para o Ministério da Defesa e o Ministério dos Povos Indígenas como principais executores.

7. O levantamento aponta destinação de recursos a empresas privadas, entidades sem fins lucrativos e pessoas físicas, indicando que há, entre outros, despesas com ONGs e gastos indenizatórios, como diárias. Há, assim, indícios de que os principais beneficiários da política pública podem ter sido os agentes intermediários, e não diretamente os povos indígenas.

8. O requerimento solicita, entre outros pontos: a análise da conformidade legal dos gastos realizados; a avaliação da eficiência e eficácia das ações financiadas; e a identificação dos resultados efetivamente alcançados junto às comunidades indígenas.

9. O objeto da solicitação do Congresso Nacional possui alta materialidade e relevância, com mais de um bilhão de reais usado para garantir direitos fundamentais de comunidades indígenas. Dessa forma, mostra-se aconselhável o enquadramento em uma fiscalização que analise a regularidade, eficácia, eficiência e efetividade do uso dos recursos.

EXAME TÉCNICO

10. Em 12 de março de 2024, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 1.209/2024, abrindo crédito extraordinário de R\$ 1.062.231.956,00 para ações emergenciais no território Yanomami — desintração de garimpos ilegais, proteção à vida e à saúde e segurança das comunidades. A MP foi convertida na Lei nº 14.922, de 11 de julho de 2024.

11. Sua exposição de motivos (peça 9) explicitou que o crédito atendia a comandos judiciais do Supremo Tribunal Federal – STF, realizados em decisão monocrática do ministro Luís Roberto Barroso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 709. A decisão exigiu que a União elaborasse um novo plano de desintração para sete terras indígenas em estado mais crítico, incluindo a Yanomami.

12. Na mesma decisão, o ministro determinou que, em caso de ausência de recursos disponíveis, o Poder Executivo deveria avaliar a abertura de crédito extraordinário para concluir as desintrações das Terras Indígenas. Assim, a Lei 14.922/2024 passou a ser o instrumento orçamentário que viabilizou a continuidade e a escala das operações integradas (segurança, proteção territorial, logística e assistência humanitária) determinadas e monitoradas pelo STF.

13. A decisão da ADPF 709 também exigiu que a União deveria enviar ao STF relatórios semestrais com informações sobre as ações que foram empreendidas, o nível do atingimento das metas e as medidas corretivas e/ou complementares aplicadas.

14. O ministro Barroso também determinou a criação de estrutura de governança para ser diretamente responsável por planejar, monitorar e avaliar a implementação efetiva da decisão, informando mensalmente os avanços realizados ao STF.

15. Em 27/2/2024, o Decreto nº 11.930/2024 criou a Casa de Governo em Roraima, vinculada à Casa Civil, com arranjo operacional in loco para planejar, coordenar e monitorar a execução do Plano de Desintração e do enfrentamento da crise humanitária na Terra Indígena Yanomami. Sua estrutura reúne representantes de mais de trinta órgãos e ministérios em um só núcleo operacional.

16. Considerando que a Casa Civil, por meio da Casa de Governo, realiza o planejamento, monitoramento e avaliação da implementação das medidas, além de informar mensalmente o STF sobre os avanços realizados, esse é o órgão que detém as informações consolidadas das atividades realizadas em território Yanomami.

17. Dessa forma, a diligência à Casa Civil justifica-se pela centralidade da Casa de Governo como instância de governança e consolidação das informações dos treze órgãos que receberam recursos da Lei nº 14.922/2024. Dessa maneira é mais adequado requisitar informação a



esse órgão do que acionar treze órgãos separadamente. A medida reduz retrabalho e custos, evita divergências e assegura coerência e tempestividade, sem prejuízo de diligências complementares, se necessárias.

18. Diante do exposto, deve-se realizar diligência à Casa Civil para que se manifeste sobre a conformidade dos gastos dos recursos da Lei nº 14.922/2024, a eficiência e a eficácia das políticas e os resultados alcançados e os impactos gerados.

EXAME DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

19. A análise em separado dos gastos empenhados com os recursos da Lei nº 14.922/2024 (peça 11) indica que grande parte dos valores está sendo utilizado com logística e transporte no território Yanomami. Isso vai ao encontro das dificuldades de acesso às comunidades nessa área relatadas na auditoria realizada pelo TCU em 2023 para verificar as causas das vulnerabilidades socioambientais que têm afetado a saúde dos povos indígenas, em especial dos Povos Yanomamis (TC 001.308/2023-8).

20. De acordo com o trabalho do TCU (peça 10 - parágrafos 366 a 378 e 404 a 427), o território Indígena Yanomami, maior terra indígena do país, com mais de 9,6 milhões de hectares, enfrenta complexas e onerosas dificuldades logísticas. A principal forma de acesso às aldeias é por via aérea, e o Plano Distrital de Saúde Indígena (PDSI) 2020-2023 do DSEI Yanomami aponta que 98% das comunidades só podem ser alcançadas por esse meio. Em muitos casos, apenas helicópteros conseguem chegar até elas — cerca de 33% das comunidades dependem exclusivamente desse tipo de transporte.

21. Além disso, os desafios geográficos e de infraestrutura agravam as dificuldades. O relevo íngreme, a densa floresta e os rios de pouca navegabilidade tornam o acesso ainda mais complicado. A ausência de aeródromos funcionais também representa um obstáculo, uma vez que a realização de obras de manutenção e construção exige muitas horas de voo para transportar materiais e pessoal.

22. Os deslocamentos são longos e custosos, o que impacta diretamente as políticas públicas. Os voos contratados são necessários não apenas para levar servidores públicos às comunidades, mas também para transportar cestas de alimentos para as comunidades indígenas, equipamentos e combustível.

23. O contrato de voo com valor mais alto (inicialmente R\$ 186 milhões), realizado com a empresa Flyone Serviços Aéreos Especializados já foi alvo de análise pelo TCU no Acórdão 963/2024 – Plenário. No caso em questão, a empresa Rima – Rio Madeira Aviação Ltda., segunda colocada no certame, alegou que os preços apresentados pela vencedora Ambipar Flyone seriam inexequíveis por estarem abaixo dos valores de mercado e que as subcontratadas indicadas não possuíam a devida homologação, autorização para transporte de cargas perigosas nem comprovação das horas de voo mínimas exigidas.

24. O TCU concluiu que não havia inexequibilidade nos preços apresentados pela Flyone, já que o desconto aplicado em relação ao valor de referência ficou dentro dos parâmetros normativos e compatível com os valores praticados no mercado, afastando a alegação de inviabilidade econômica. Quanto às subcontratadas, o Tribunal observou que ainda havia prazo legal para apresentação da documentação comprobatória e que o Ministério dos Povos Indígenas já havia acordado com a Anac a realização de fiscalizações periódicas, de modo que não se confirmou a inaptidão apontada.

25. Em relação às diárias, foram analisadas as ordens bancárias emitidas nos elementos de despesa “14 – diárias – Civil” e “15 – diárias – Militar” (peça 12). Com as diárias civis foram pagos R\$ 30,07 milhões para 2.588 favorecidos distintos, o que dá uma média de R\$ 11.619,00 por pessoa. Em uma análise dos 47 servidores que mais receberam diárias foi verificado que eles receberam entre R\$ 186,68 e R\$ 361,85 por diária, com uma média de R\$ 260,95 dentro desse grupo. A média do número de diárias recebidas nesse grupo foi de 248 diárias.

26. Em relação às diárias militares, foram pagos R\$ 7,18 milhões para 1.245 favorecidos



distintos, o que dá uma média de R\$ 5.767,00 por pessoa. Em uma análise dos 47 militares que mais receberam diárias foi verificado que eles receberam entre R\$ 222,14 e R\$ 402,87 por diária, com uma média de R\$ 305,27. A média do número de diárias recebidas nesse grupo foi de 73 diárias.

27. Os valores pagos com as diárias estão de acordo com os Decretos nº 11.872/23 e nº 12.324/24 que tratam respectivamente sobre os valores de diárias para servidores públicos federais e militares. Os elevados valores de diárias recebidos decorrem dos longos períodos em que os servidores permaneceram deslocados para o território Yanomami, considerando ainda a inexistência de equipe fixa nessa região.

28. Sobre a afirmação de haver elevada destinação de recursos para entidades sem fins lucrativos, foram feitas consultas nas informações de ordens bancárias que tinham esse tipo de beneficiário. Foram selecionadas para análise as entidades que receberam ao todo mais de R\$ 1 milhão proveniente da referida lei (peça 13).

29. Dos 26 contratos e convênios analisados, 21 (78%) são parcerias com fundações de apoio a pesquisa ligadas a universidades federais em projetos relacionados ao povo e território Yanomami (ver anexo 3). Em 20 parcerias foi possível verificar que o objeto tem relação com o povo e território Yanomami.

30. Também foi verificado que os Termos de Fomento 973076/2024 e 973077/2024 (realizados com a UNISOL - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários e o CEA - Centro de Estudos e Assessoria respectivamente) foram suspensos cautelarmente pelo Acórdão 1355/2025 – Plenário do TCU, e estão sendo analisados em uma fiscalização própria.

31. Para as demais parcerias, que estão listadas a seguir, serão necessárias mais informações para verificar se estão de acordo com a finalidade da lei.

Tabela 1 – Seleção de parcerias que serão necessárias mais informações

Instituição	CNPJ	UO	UG	Valor
CENTRO POPULAR DE FORMACAO DA JUVENTUDE	03.612.569/0001-04	81101 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	81000 - MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS	R\$ 3.105.310,20
CENTRO POPULAR DE FORMACAO DA JUVENTUDE	03.612.569/0001-04	81101 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	81000 - MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS	R\$ 4.889.978,59
FUNAPE - FUNDACAO DE APOIO A PESQUISA	00.799.205/0001-89	84101 - MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	156679 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALAO	R\$ 5.736.000,00
SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS	05.761.069/0001-51	81101 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	810006 - SEC.NAC. DE PROMOCAO E DEFESA DOS DIR.HUMANOS	R\$ 3.521.864,81

Fonte: Elaboração própria a partir de informações de ordens bancárias do sistema Siga Brasil
PRORROGAÇÃO DO PRAZO

32. Considerando a complexidade técnica e operacional dos trabalhos necessários para a realização da fiscalização solicitada, bem como o fato de que já transcorreram mais de metade dos 180 dias inicialmente fixados até que a área técnica pudesse iniciar efetivamente as atividades, requer-se a prorrogação do prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU nº 215/2008, por período adicional de até 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos



fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado.

CONCLUSÃO

33. *Trata-se de SCN originada da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com o objetivo de auditar a execução orçamentária, os efeitos e a eficácia da aplicação dos recursos extraordinários da Lei nº 14.922/2024, voltados à proteção das comunidades Yanomami (parágrafos 1 e 2).*

34. *A matéria é relevante e está associada a valores expressivos, além de envolver tema sensível de interesse público que é a proteção dos povos indígenas em situação de emergência sanitária e social, o que justifica a atuação do TCU (parágrafo 9).*

35. *Em relação à informação da SCN sobre elevada destinação de recursos a empresas privadas, entidades sem fins lucrativos e pessoas físicas, a análise demonstrou que parcela significativa dos recursos foi destinada à logística e ao transporte aéreo no território Yanomami, em razão das severas dificuldades de acesso às comunidades. O TCU já havia registrado em auditoria anterior que 98% das aldeias só são alcançadas por via aérea, sendo que cerca de um terço depende exclusivamente de helicópteros. Além disso e do transporte de servidores, os voos também são necessários para transportar cestas de alimentos para as comunidades indígenas, equipamentos e combustível (parágrafos 19 a 22).*

36. *Também se constatou que o contrato de maior valor, firmado com a Flyone Serviços Aéreos Especializados, já foi examinado pelo Tribunal, que afastou irregularidades nos preços praticados (parágrafos 23 e 24).*

37. *Sobre as despesas com diárias civis e militares mostraram-se compatíveis com os decretos vigentes (parágrafos 25 a 27).*

38. *Em relação a parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos, foi verificado que a maior parte dos recursos repassados se concentrou em fundações de apoio a universidades federais em projetos relacionados ao povo e território Yanomami. Dois Termos de Fomento específicos foram suspensos pelo TCU e estão sob fiscalização própria. Para quatro parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos serão necessárias mais informações que deverão ser fornecidas pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério dos Povos Indígenas (parágrafos 28 a 31).*

39. *Para atender às solicitações da SCN, também será realizada diligência à Casa Civil para que encaminhe informações sobre a conformidade dos gastos dos recursos da Lei nº 14.922/2024, a eficiência e a eficácia das políticas e os resultados alcançados e os impactos gerados (parágrafos 17 e 18).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício nº 8/2025/CTFC, de 29/03/2025, de autoria do Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base no Requerimento nº 15/2025-CTFC, à consideração superior, por intermédio da Segecex, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 308/2019, propondo:*

a) *conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;*

b) *diligenciar à Casa Civil, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias úteis, informe todas as ações previstas no plano de desintrusão e do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, discriminando:*

b.1) *formas de definição das ações priorizadas, realizadas e planejadas no plano de desintrusão do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, manifestando-se sobre a motivação das escolhas e a relação com as necessidades da população indígena Yanomami;*

b.2) *de que forma a Casa Civil acompanha a regularidade da aplicação desses valores;*



b.3) formas de monitoramento, indicadores associados a cada ação e indicadores de impacto, conforme modelo abaixo;

<i>Ministérios/Órgãos/Entidades Privadas</i>	<i>Ações (ou política pública envolvida)</i>	<i>Ação orçamentária</i>	<i>Tipo de Acompanhamento (Indicadores/ Prestação de Contas)</i>

b.4) resultados alcançados por cada ação até o momento e impactos gerados pelas políticas públicas na sociedade.

c) diligenciar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias úteis:

c.1) disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 00135.228780/2023-20 e 00135.204499/2024-82 (Termo de Colaboração com o Centro Popular de Formação da Juventude) e 00135.217345/2022-99 (Termo de Colaboração com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos);

c.2) apresente a relação dos referidos Termos de Colaboração com atendimento de medidas emergenciais dos povos que vivem no território indígena Yanomami.

d) diligenciar ao Ministério dos Povos Indígenas, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de cinco dias úteis:

d.1) disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 23852.001179/2024-72 e 23852.006039/2024-91.

e) considerando a complexidade técnica e operacional dos trabalhos necessários para a realização da fiscalização solicitada, bem como o fato de que já transcorreram mais de metade dos 180 dias inicialmente fixados até que a área técnica pudesse iniciar efetivamente as atividades, requer-se a prorrogação do prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU nº 215/2008, por período adicional de até 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), enviada ao Tribunal mediante o Ofício nº 8/2025/CTFC, de 29/03/2025 (peça 2), na qual o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, solicita ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria, com base no Requerimento nº 15/2025-CTFC, aprovado pela referida Comissão.

2. A solicitação tem por objeto a realização de auditoria com o propósito de avaliar a regularidade da execução orçamentária, as políticas públicas implementadas e os impactos decorrentes da aplicação dos recursos da Lei nº 14.922, de 11 de julho de 2024, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 1.062.231.956,00 para diversos ministérios, com o objetivo de atender comunidades indígenas do território Yanomami em estado de emergência sanitária.

3. Ao analisar preliminarmente o efeito, a AudSustentabilidade concluiu que a presente Solicitação do Congresso Nacional preenche os requisitos de admissibilidade para tramitação no Tribunal uma vez que a fiscalização solicitada tem como objetivo auditar a execução orçamentária, os efeitos e a eficácia da aplicação dos recursos extraordinários da Lei 14.922/2024, voltados à proteção das comunidades Yanomami.



4. Além disso, a matéria é relevante e está associada a valores expressivos, além de envolver tema sensível de interesse público que é a proteção dos povos indígenas em emergência sanitária e social, o que justifica a atuação do TCU.
5. Ainda, segundo o exame técnico, em relação à informação da SCN sobre elevada destinação de recursos a empresas privadas, entidades sem fins lucrativos e pessoas físicas, a análise preliminar demonstrou que parcela significativa dos recursos foi destinada à logística e ao transporte aéreo no território Yanomami, em razão das severas dificuldades de acesso às comunidades. O TCU já havia registrado em auditoria anterior que 98% das aldeias só são alcançadas por via aérea, sendo que cerca de um terço depende exclusivamente de helicópteros. Além disso e do transporte de servidores, os voos também são necessários para transportar cestas de alimentos para as comunidades indígenas, equipamentos e combustível.
6. Nessas circunstâncias, a análise técnica sugere a realização de diligência junto aos órgãos e entidades envolvidos, nomeadamente Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério dos Povos Indígenas para obter as informações e os documentos necessários à análise, conforme detalhado na proposta de encaminhamento.
7. Além disso, considerando a complexidade técnica e operacional dos trabalhos necessários para a realização da fiscalização solicitada, bem como o fato de que já transcorreram mais de metade dos 180 dias inicialmente fixados até que a área técnica pudesse iniciar efetivamente as atividades, a unidade técnica sugere a prorrogação do prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU 215/2008, por período adicional de até 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado.
8. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando minha adesão à instrução da unidade técnica, cujos elementos adoto como razões de decidir.
9. A aludida Solicitação do Congresso Nacional pode ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.
10. Na presente fase preliminar, verifico que a unidade técnica abordou, com bastante propriedade, em sua minudente instrução (peça 14), todas as questões necessárias ao saneamento do processo.
11. Sendo assim, acolho a proposta uníssona da AudSustentabilidade, no sentido de conhecer do processo e realizar as diligências sugeridas, nos termos propostos pela unidade técnica.
12. Por fim, ponderados os argumentos manejados no exame técnico, concordo igualmente com a proposição de prorrogar o prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU 215/2008, por período adicional de até 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado.
13. Oportuno, também, dar conhecimento desta decisão ao solicitante, para que tome ciência das providências adotadas pelo Tribunal.
- Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2530/2025 – TCU – Plenário



2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.
4. Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério dos Povos Indígenas.
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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN), na qual o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, solicita ao TCU a realização de auditoria, com base no Requerimento 15/2025-CTFC, aprovado pela referida Comissão;

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 Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. promover diligência junto à Casa Civil, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), para que, no prazo de 15 (quinze dias) úteis, informe todas as ações previstas no plano de desintrusão e do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, discriminando:

9.2.1. formas de definição das ações priorizadas, realizadas e planejadas no plano de desintrusão do enfrentamento da crise humanitária na terra indígena Yanomami, manifestando-se sobre a motivação das escolhas e a relação com as necessidades da população indígena Yanomami;

9.2.2. de que forma a Casa Civil acompanha a regularidade da aplicação desses valores;

9.2.3. formas de monitoramento, indicadores associados a cada ação e indicadores de impacto, conforme modelo indicado no Relatório deste Acórdão:

9.2.4. resultados alcançados por cada ação até o momento e impactos gerados pelas políticas públicas na sociedade.

9.3. promover diligência junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com fundamento nos arts. 157 e 187 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis:

9.3.1. disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 00135.228780/2023-20 e 00135.204499/2024-82 (Termo de Colaboração com o Centro Popular de Formação da Juventude) e 00135.217345/2022-99 (Termo de Colaboração com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos);

9.3.2. apresente a relação dos referidos Termos de Colaboração com atendimento de medidas emergenciais dos povos que vivem no território indígena Yanomami;

9.4. promover diligência junto ao Ministério dos Povos Indígenas, com fundamento nos arts. 157 e 187 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, disponibilize ao TCU acesso externo aos processos SEI 23852.001179/2024-72 e 23852.006039/2024-91;

9.5. prorrogar o prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução TCU 215/2008, por período adicional de 90 dias, de forma a viabilizar a adequada execução dos procedimentos fiscalizatórios e a elaboração de relatório conclusivo consistente e fundamentado; e

9.6. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.077/2012-7

Apenso: TC 032.723/2011-3.

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Município de Aracoiaba-CE.

Recorrentes: Josaphat Paes de Andrade Filho (789.352.373-53); Magno Cesar Dantas Araujo (478.404.123-00); Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade (484.313.623-91); Mariclea de Queiroz Araujo (061.853.473-34); Paulo Cesar Mendonça de Holanda (746.018.493-49), Ricardo Rodrigues Russo (426.610.643-20); Licol Construções Eireli (08.663.152/0001-86); Marajó Construções Ltda. (01.439.683/0001-40); RPC Locações e Construções Ltda. (05.610.532/0001-64).

Representação legal: Thiago Andrade Dias (33.988/OAB-CE), entre outros, representando a RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. “OPERAÇÃO GÁRGULA” DA POLÍCIA FEDERAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO DE REPASSE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. INIDONEIDADE DOS LICITANTES FRAUDADORES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 1.199), que contou com o endosso do dirigente daquela unidade técnica (peças 1.120), transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de revisão interpostos por RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo (peças 754-764), Marajó Construções Ltda., Marco Antonio Queiroz Paes de Andrade e Mariclea de Queiroz Araujo (peças 1057-1059) e Licol Construções Eireli, Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno Cesar Dantas Araujo (peças 1169-1171) contra o Acórdão 1550/2018 - TCU - Plenário, rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 312). A deliberação recorrida, com as correções de erro material implementadas pelo Acórdão 2165/2018 - TCU - Plenário, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 318), apresenta o seguinte teor:

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

9.1. considerar revéis, com fundamento no art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992, os responsáveis Futura Construções Ltda. e seus sócios João Chaves Filho e Francisco Claudiano Costa Sousa; Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda. e seus sócios Alex Lucas Rocha e Francisco Roberto Rocha Silva Filho; Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seu sócio Miguel Ângelo Pinto Martins;

9.2. rejeitar parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis Licol Lilico Construções Ltda. e seus sócios Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno César Dantas Araújo e integralmente as alegações de defesa dos demais responsáveis;

9.3. julgar irregulares as contas dos responsáveis, Srª Marilene Campelo Nogueira (ex-Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE), Joana Furtado de Figueiredo Neta (ex-Secretária de Saúde), Maria do Socorro Ricardo Monteiro (presidente da comissão de licitação), Francisco Nildo Alves da Silva e Arlindo Oliveira da Silva (membros da comissão de licitação), Construtora CHC Ltda. e seus sócios Claudio Henrique de Castro Saraiva Câmara e Cláudio Henrique Saboya Câmara, RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP CNPJ 05.610.532/0001-64) e seus sócios, Ricardo Rodrigues Russo e Paulo César Mendonça de Holanda, Licol Lilico Construções Ltda. e seus sócios Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno César Dantas Araújo, Futura Construções Ltda. e seus sócios João Chaves Filho e Francisco Claudiano Costa Sousa, Marajó Construções Ltda. e seus sócios Mariclea de Queiroz Araújo e Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade, Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda. e seus sócios Alex Lucas Rocha e Francisco Roberto Rocha Silva Filho, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seus sócios Miguel Ângelo Pinto Martins e José Milton Lúcio do Nascimento, Brick Engenharia e Empreendimentos Ltda. e seus sócios Lívia Barros Lins Torquillo e Luíza Danielle Barros Lins, Projecon Projetos e Construções Ltda. e seus sócios Galdino Gondim Lins Neto e Maria Lorena Cunha Barros Lins, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
220.000,00	02/09/2009

9.4. aplicar aos responsáveis, Srª Marilene Campelo Nogueira (ex-Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE), Joana Furtado de Figueiredo Neta (ex-Secretária de Saúde), Maria do Socorro Ricardo Monteiro (presidente da comissão de licitação), Francisco Nildo Alves da Silva e Arlindo Oliveira da Silva (membros da comissão de licitação), Construtora CHC Ltda. e seus sócios Claudio Henrique de Castro Saraiva Câmara e Cláudio Henrique Saboya Câmara, RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP CNPJ 05.610.532/0001-64) e

seus sócios, Ricardo Rodrigues Russo e Paulo César Mendonça de Holanda, Licol Lilico Construções Ltda. e seus sócios Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno César Dantas Araújo, Futura Construções Ltda. e seus sócios João Chaves Filho e Francisco Claudiano Costa Sousa, Marajó Construções Ltda. e seus sócios Mariclea de Queiroz Araújo e Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade, Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda. e seus sócios Alex Lucas Rocha e Francisco Roberto Rocha Silva Filho, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seus sócios Miguel Ângelo Pinto Martins e José Milton Lúcio do Nascimento, Brick Engenharia e Empreendimentos Ltda. e seus sócios Livia Barros Lins Torquillo e Luíza Danielle Barros Lins, Projecon Projetos e Construções Ltda. e seus sócios Galdino Gondim Lins Neto e Maria Lorena Cunha Barros Lins, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor individual de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. 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;

9.6. considerar grave a infração cometida pelos agentes públicos responsáveis, Sr^a Marilene Campelo Nogueira, ex-Prefeita Municipal, Sr^a Joana Furtado de Figueiredo Neto, ex-Secretária de Saúde, Sr^a Maria do Socorro Ricardo Monteiro, presidente da comissão de licitação, e Srs. Francisco Nildo Alves da Silva e Arlindo Oliveira da Silva, membros da comissão da CPL;

9.7. inabilitar os responsáveis, indicados no subitem anterior, Sras. Marilene Campelo Nogueira, Joana Furtado de Figueiredo Neta, Maria do Socorro Ricardo Monteiro, e Srs. Francisco Nildo Alves da Silva e Arlindo Oliveira da Silva, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.8. declarar a inidoneidade das empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Construtora CHC Ltda., Licol Lilico Construções Ltda., RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP CNPJ 05.610.532/0001-64), Futura Construções Ltda., Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda., Marajó Construções Ltda., Brick Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Projecon Projetos e Construções Ltda. para participarem, pelo prazo de cinco anos, de licitação que envolva recursos públicos federais (vide Acórdão 348/2016 – TCU – Plenário), com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU;

9.9. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

9.10. determinar à Secex/CE que remeta cópia desta deliberação ao juízo da 11ª Vara da Justiça Federal no Estado do Ceará, responsável pelo compartilhamento das informações sigilosas utilizadas neste feito, também objeto de ação penal em curso na esfera da Justiça Federal, e que tramitava, à época da deflagração da operação, sob sigilo, e indague àquele juízo acerca da necessidade de este Tribunal ainda manter ou não sigilo sobre a deliberação aqui adotada, e/ou sobre as peças do inquérito policial ou da ação penal, remetendo-lhe, para tanto, diligência juntamente com a comunicação dando ciência desta deliberação, a fim de que o Tribunal possa decidir se mantém sigilo sobre a deliberação ora adotada;

9.11. manter a chancela de sigilo que recai sobre estes autos, aposta por meio do Acórdão 819/2012 – Plenário, inclusive em relação ao presente acórdão, bem como das peças que o fundamentam, nos termos do art. 16 da Portaria TCU 242/2013, e disposições da Resolução TCU 294/2018, as quais devem ser classificadas como reservadas, podendo ser acessadas somente pelos responsáveis aqui arrolados, pelos Ministros participantes dos colegiados que vierem a apreciar a matéria e pelas unidades com responsabilidade por agir nestes autos, e cujo termo final de restrição de acesso depende da resposta a que se refere a indagação do item anterior, e

9.12. encaminhar cópia deste acórdão, após o trânsito em julgado desta deliberação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para as providências necessárias com vistas a tornar efetiva as sanções de inidoneidade de licitante especialmente, junto ao Sistema de



Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), e inabilitação de responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal. (Grifou-se).

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada a partir da conversão de relatório de auditoria, objeto do TC 032.723/2011-3, decorrente de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Município de Aracoiaba/CE, conforme disposto no Acórdão 819/2012 - Plenário, rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 4). A fiscalização teve como objetivo apurar informações divulgadas pela imprensa sobre a atuação de grupos organizados de pessoas e empresas no Estado do Ceará voltados à prática de fraudes em licitações e ao desvio de recursos públicos, notadamente no que se refere à execução do Contrato de Repasse 0267715-18 (Siafi 642625), no valor de R\$ 220.000,00, que visava à construção de dois postos de saúde para o município.*

3. *No âmbito do TC 032.845/2011-1 (representação de unidade técnica do TCU), foi solicitada autorização à 11ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Ceará para o compartilhamento de informações e dados, inclusive sigilosos, referentes às investigações realizadas pela Polícia Federal acerca do esquema de fraudes às licitações revelado no Ceará, em decorrência da denominada 'Operação Gárgula', deflagrada na ocasião.*

4. *Em atendimento à solicitação do TCU, o Juiz responsável pelo processo 0007309-65.2008.4.05.8100 (IPL 1005/2009), mediante decisão proferida em 26/10/2011, autorizou o compartilhamento das informações, desde que resguardado o sigilo. Por esse motivo, tanto os autos das fiscalizações envolvendo tais elementos, quanto os das tomadas de contas especiais delas decorrentes, tal como a presente, foram tratados como sigilosos.*

5. *Foram então autorizadas as citações e audiências de cinco agentes públicos municipais, das empresas RPC Engenharia Ltda., Marajó Construções Ltda., Licol - Lilico Construções Ltda., Futura Construções Ltda., Construtora CHC Ltda., Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda., Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Brick Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Projecon Projetos e Construções Ltda., dos respectivos sócios-administradores, bem como de um outro sócio de cada uma delas, nos termos dos subitens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 819/2012 - Plenário (peça 4).*

6. *Os ora recorrentes foram citados e apresentaram defesa conforme exposto no quadro a seguir:*

<i>Responsável</i>	<i>Função</i>	<i>Citações (pçs.)</i>	<i>Defesas (pçs.)</i>
<i>RPC Engenharia Ltda.</i>		<i>6; 152</i>	<i>59; 200-202</i>
<i>Paulo César Mendonça Holanda</i>	<i>Sócio- Administrador</i>	<i>35; 154</i>	<i>59; 200-202</i>
<i>Ricardo Rodrigues Russo</i>	<i>Sócio</i>	<i>8; 153</i>	<i>72; 200-202</i>
<i>Licol - Lilico Construções Ltda.</i>		<i>31; 156</i>	<i>68; 207</i>
<i>Josaphat Paes de Andrade Filho</i>	<i>Sócio-Administrador</i>	<i>9; 155</i>	<i>65; 206</i>
<i>Magno Cesar Dantas Araujo</i>	<i>Sócio</i>	<i>15; 157</i>	<i>62; 208</i>
<i>Marajó Construções Ltda.</i>		<i>7; 162</i>	<i>60; 223</i>

<i>Responsável</i>	<i>Função</i>	<i>Citações (pçs.)</i>	<i>Defesas (pçs.)</i>
<i>Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade</i>	<i>Sócio-Administrador</i>	<i>26; 164; 261; 279</i>	<i>66; 223</i>
<i>Maricléia de Queiroz Araújo</i>	<i>Sócio</i>	<i>17; 163</i>	<i>64; 221</i>

7. Em síntese, foram citados pelas seguintes irregularidades:

<i>a) execução fraudulenta/participação na execução fraudulenta do Contrato de Repasse 0267715-18 (Siafi 642625):</i>	-
<i>a.1) formação de conluio entre as empresas participantes do certame Tomada de Preços 001/2009, mediante alinhamento de preços das propostas apresentadas;</i>	<i>RPC Engenharia e sócios; Licol Construções e sócios; Marajó Construções e sócios.</i>
<i>a.3) fraude consistente na apresentação/aceitação de propostas com idêntica formatação (Goiana Construções e Serviços Ltda., Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda., Marajó Construções Ltda. e Construtora CHC Ltda.);</i>	<i>Marajó Construções e sócios.</i>
<i>a.5) emprego de empresa de fachada, inexistente no endereço declarado (RPC Engenharia Ltda.);</i>	<i>RPC Engenharia e sócios; Licol Construções e sócios.</i>
<i>a.10) evidências constantes da Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, de que a empresa Goiana, de fato, não executava os serviços e integrava organização criminosa que tinha como propósitos fraudar licitações e apropriar-se de recursos públicos, no caso desta TCE, pela participação na execução fraudulenta do Contrato de Repasse 0267715-78/2008.</i>	<i>RPC Engenharia e sócios; Licol Construções e sócios; Marajó Construções e sócios.</i>

8. Após o exame das alegações apresentadas, foi proferido o Acórdão 1550/2018 - Plenário, ora recorrido, mediante o qual, conforme transcrição acima, entre outras medidas, as contas de todos os ora recorrentes foram julgadas irregulares e eles foram condenados, em solidariedade com outros responsáveis, ao recolhimento de débito no valor integral dos recursos federais repassados, e, individualmente, ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Além disso, todas as empresas responsáveis foram declaradas inidôneas para participar, no prazo de cinco anos, de licitação que envolva recursos federais, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.

10. Foi interposto recurso de reconsideração por Cláudio Henrique Câmara, Cláudio Henrique Saboya Câmara e pela Construtora CHC Ltda. (peças 749-751) contra o referido acórdão. No entanto, o Tribunal não conheceu do recurso por considerá-lo intempestivo e por não terem sido apresentados fatos novos, nos termos do Acórdão 2122/2021 - Plenário, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, que atuou em substituição ao Min. Aroldo Cedraz (peça 933).

11. Também foram interpostos recursos de reconsideração contra o referido acórdão pelos ora recorrentes (peças 465, 467, 470 e 472, 474, 476, 569, 780, 785, 786 e 788) e por vários outros responsáveis. Por meio do Acórdão 1163/2024 - Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz (peça 970), foi excluída a responsabilidade dos cinco agentes públicos, cujas contas foram julgadas regulares com ressalva, mas foi negado provimento aos recursos dos demais responsáveis.



12. Cláudio Henrique Câmara, Cláudio Henrique Saboya Câmara e a Construtora CHC Ltda. compareceram novamente aos autos para interpor recurso de revisão (peças 1141-1142). No entanto, por meio do Acórdão 348/2025 - Plenário, rel. Min. Augusto Nardes (peça 1187), o recurso não foi conhecido, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade.

13. RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda, Ricardo Rodrigues Russo, Marajó Construções Ltda., Marco Antonio Queiroz Paes de Andrade, Mariclea de Queiroz Araujo, Licol Construções Eireli, Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno Cesar Dantas Araujo, ainda irresignados, também interpuseram recursos de revisão, que são objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. Os recursos foram conhecidos pelo relator, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, sem a atribuição de efeito suspensivo (peças 797, 1176 e 1177).

EXAME TÉCNICO

15. Delimitação

15.1. O presente exame aborda as seguintes alegações dos recorrentes:

a) em preliminar, a ilegitimidade passiva da empresa RPC e de seus sócios;

b) no mérito:

b.1) a regularidade da composição de preços e a efetiva existência e atuação da empresa recorrente;

b.2) a inexistência de responsabilização penal dos recorrentes;

b.3) a inexistência de dolo, má-fé ou improbidade na conduta dos recorrentes;

b.4) a execução do objeto e a desproporcionalidade da sanção;

b.5) a absolvição penal e seus efeitos sobre o processo administrativo.

PRELIMINAR

16. RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo (peça 754).

17. Ilegitimidade passiva.

17.1. Alegações (p. 3-4):

17.2. Os recorrentes constam dos autos em razão da participação da empresa RPC na Tomada de Preços 1/2009, promovida pelo Município de Aracoiaba - CE. Portanto, não podem responder por atos praticados pelos agentes públicos municipais ou por outros participantes daquele certame.

17.3. A participação da empresa no certame não lhe proporcionou qualquer ganho nem causou dano ao erário.

17.4. As possíveis irregularidades na execução do objeto ocorreram por culpa ou dolo dos gestores municipais ou da empresa contratada.

17.5. Por isso, a RPC e seus sócios são partes ilegítimas para integrar o polo passivo deste processo.

17.6. Requer-se, em preliminar, o reconhecimento da ilegitimidade passiva dos recorrentes.

17.7. Análise:

17.8. A ex-prefeita municipal, a ex-secretária de saúde e três membros da Comissão Permanente de Licitações de Aracoiaba - CE, responsáveis pela realização da Tomada de Preços 1/2009, foram inicialmente condenados ao pagamento de débito e multa pela condução do processo licitatório com indícios de conluio entre empresas e pela execução das obras por terceiros sem vínculo com a empresa contratada.

17.9. No entanto, após interposição de recurso de reconsideração, tiveram suas responsabilidades excluídas, em síntese, por ausência de dolo ou culpa, ausência de competência ou obrigação legal para detectar ou evitar as fraudes, desconhecimento do conluio entre as empresas e impossibilidade de detectar irregularidades só descobertas pela Polícia Federal (por meio da



‘Operação Gárgula’).

17.10. Portanto, não procede o argumento dos recorrentes de que a responsabilidade pelas irregularidades na licitação e na execução contratual caberia aos agentes públicos municipais.

17.11. Por outro lado, não é possível formar juízo sobre a participação dos recorrentes nessas irregularidades sem adentrar a discussão de mérito do presente recurso, motivo pelo qual esse tema será abordado nos próximos tópicos desta instrução.

MÉRITO

18. RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo (peça 754).

19. A regularidade da composição de preços e a efetiva existência e atuação da empresa recorrente.

19.1. Alegações (p. 4 e 5):

19.2. A empresa recorrente adotou redução linear de cerca de 1% em relação aos preços originários da Tabela Unificada da Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado do Ceará (Seinfra), percentual que difere do adotado por outros licitantes.

19.3. O edital não dava margem para a mudança de preços, pois boa parte dos custos era composta por mão de obra ou valores fixados em tabelas de referência da construção civil. O alinhamento de preços decorreu da padronização de custos no setor e não de conluio.

19.4. Análise:

19.5. A alegação de que a empresa RPC aplicou redução linear de cerca de 1% sobre os preços da Tabela Unificada da Seinfra/CE de forma autônoma, como reflexo da padronização de custos do setor e das limitações do edital, não se sustenta diante dos achados da equipe de fiscalização deste Tribunal. As apurações revelaram que essa redução não foi um ato isolado ou justificado tecnicamente, mas parte de um ajuste entre os licitantes, todos aplicando reduções mínimas e similares ao orçamento base da prefeitura — comportamento incompatível com as práticas usuais de mercado.

19.6. Ao contrário do que afirma a empresa, o edital não impôs barreiras técnicas ou jurídicas à formulação de propostas distintas. A presença de percentuais próximos (como 0,23%, 0,43%, 1% e 1,54%) nas propostas de diferentes empresas, inclusive com cópias quase integrais do orçamento oficial, indica que houve prévio ajuste entre os participantes da TP 1/2009 para simular competição e, ao mesmo tempo, garantir que a empresa Goiana apresentasse o maior desconto aparente, assegurando sua vitória formal no certame.

19.7. Esse tipo de estratégia é incompatível com um processo competitivo real, pois elimina o sigilo das propostas e frustra o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A atuação das empresas licitantes, incluindo a RPC, não foi fruto de decisões comerciais independentes, mas parte de uma engrenagem voltada à legitimação de um resultado previamente combinado, o que descaracteriza por completo a alegação de inexistência de conluio.

19.8. Além disso, a própria lógica do comportamento do grupo — com pequenas variações percentuais intencionalmente calculadas — revela que a redução de preços não teve base em custos reais ou estratégia de mercado, mas em uma tática deliberada de direcionamento. Nesse contexto, a justificativa apresentada pela RPC apenas tenta encobrir um padrão fraudulento de manipulação do certame para beneficiar empresa sem capacidade operacional, já identificado tecnicamente por provas reunidas nos autos.

19.9. Alegações (p. 4 e 5-6):

19.10. A RPC Locações e Construções não era uma empresa de fachada. Não foi localizada no endereço em Eusébio/CE que constava dos cadastros fiscais à época da auditoria porque já se encontrava em funcionamento em Fortaleza/CE.

19.11. A empresa estava em atividade desde 2003.

19.12. Após o ingresso na área pública, reorganizou sua estrutura em departamentos, com o objetivo de garantir a qualidade na prestação dos serviços. Entre 2008 e 2009, mantinha contratos



públicos ativos em diversos municípios.

19.13. Análise:

19.14. A alegação de que a empresa não seria de fachada e de que a ausência de localização no endereço cadastrado em Eusébio/CE decorreria de sua mudança para Fortaleza não se sustenta. Conforme consta do relatório de auditoria da equipe deste Tribunal (TC 032.723/2011-3, apenso), à época da fiscalização, o endereço fornecido pela RPC Engenharia Ltda. – nome anterior da RPC Locações – correspondia a uma simples residência, sem qualquer indício de funcionamento de empresa no local.

19.15. Em suas alegações de defesa, a empresa apresentou um contrato de locação datado de janeiro de 2009, com o objetivo de comprovar mudança anterior à vistoria da equipe do TCU. No entanto, verificou-se que, em setembro de 2011, ou seja, bem depois da suposta mudança, a própria empresa ainda utilizava o endereço anterior em documentos oficiais, como demonstrado no 8º termo aditivo ao contrato de prestação de serviço (cf. peça 305, p. 12). Conclui-se, portanto, que houve simulação da alteração de logradouro com o objetivo de induzir o Tribunal a erro, o que reforça a caracterização da empresa como de fachada.

19.16. Quanto à afirmação de que a empresa estava em atividade desde 2003 e teria se reestruturado para atuar no setor público com qualidade, os autos não trazem qualquer comprovação dessa narrativa. Ao contrário: os elementos dos autos demonstram que, mesmo que se admitisse que a RPC existisse formalmente, ela participou de um esquema de fraude licitatória, envolvendo conluio com outras empresas, para fraudar a Tomada de Preços 1/2009. Assim, ainda que não fosse tecnicamente uma empresa de fachada, sua responsabilidade pelos ilícitos se manteria hígida. A alegação de existência prévia ou de reestruturação interna não afasta nem reduz sua participação dolosa nos atos praticados, tampouco serve como excludente de responsabilidade.

19.17. Em suma, evidências coletadas in loco pela fiscalização deste Tribunal e documentos contraditórios apresentados pela empresa RPC corroboram a conclusão de que a empresa era, de fato, de fachada. Além disso, independentemente de sua formal existência anterior ou posterior ao certame, é patente a responsabilidade da empresa pela fraude à licitação apontada nos autos.

20. A inexistência de responsabilização penal dos recorrentes.

20.1. Alegações (p. 7):

20.2. A empresa e seus sócios não são réus na ação penal decorrente da Operação Gárgula, o que comprova que não se beneficiaram da licitação em questão nem praticaram qualquer ato ilícito.

20.3. Análise:

20.4. A ação penal mencionada, como se verá em tópico posterior, não se destinava a examinar fatos diretamente relevantes para a elucidação do mérito do presente processo. Por outro lado, nos termos do princípio da independência das instâncias, a tramitação de processo neste Tribunal não depende da existência ou dos desdobramentos de processos em outras esferas, civis, penais ou administrativas.

20.5. Assim, como já observado anteriormente por esta unidade, ‘não é condição sine qua non para imputação de responsabilidade aos recorrentes pelos atos ilícitos a eles atribuídos que seus nomes constassem da ação penal indicada; basta, para tanto, que eles tenham participado, como de fato participaram, em conluio com as demais licitantes, do procedimento licitatório em tela com vistas a fraudá-lo, consoante demonstrado no processo.’ (peça 972, p. 31).

21. A inexistência de dolo, má-fé ou improbidade na conduta dos recorrentes.

21.1. Alegações (p. 5 e 7-10):

21.2. Não há, nos autos, qualquer indício de participação da empresa ou de seus sócios em fraude, conluio ou ato de improbidade administrativa. Há apenas alegações genéricas que não comprovam o conluio entre as empresas licitantes nem indicam simulação de competição entre elas.

21.3. Os fatos narrados neste processo não configuram a prática de ato de improbidade



pelos recorrentes, pois carecem dos elementos exigidos para sua tipificação legal. É necessária a demonstração de má-fé para a aplicação de penalidade.

21.4. A instrução probatória não comprova qualquer conduta reprovável dos recorrentes, de modo que sua inocência deve ser presumida, conforme orienta a doutrina.

21.5. A jurisprudência exige demonstração de intencionalidade para configuração de ato ímprobo.

21.6. Destaca-se o princípio da proibição do excesso.

21.7. Requer-se a extinção da responsabilidade atribuída aos recorrentes.

21.8. Análise:

21.9. Conforme já devidamente esclarecido por esta unidade, em sede de recurso de reconsideração (peça 972, p. 29-30):

10.4. Diversamente do alegado pelos recorrentes (subitem 10.1, alínea 'a', retro), há nos autos elementos suficientes para responsabilizá-los pela participação no conluio formado com diversas outras empresas com vistas a fraudar a TP 001/2009, objeto desta TCE.

10.5. Importa deixar assente que para o TCU, a prova indiciária, constituída de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto, conforme se depreende dos seguintes enunciados colhidos da jurisprudência selecionada do Tribunal:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto (Acórdão 2531/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).

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 contraindícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 8250/2021-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

Indícios vários e coincidentes que apontam para a prática de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame, constituem prova (Acórdão 502/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

10.6. Nota-se, com base nas informações presentes no processo, que havia entre as licitantes participantes do procedimento licitatório em comento unidade de desígnio tendente a fraudar a TP 001/2009 para que a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. se sagrasse vencedora do certame, a despeito de se saber que tratava de uma empresa de fachada, sem capacidade operacional, consoante demonstrado nos autos e na Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em tramitação na 11ª Vara Federal do Ceará [...].

10.7. Para que o referido objetivo das licitantes fosse atingido, elas, de posse do edital da licitação, ajustaram entre si a apresentação de propostas de preços com pequenas diferenças suficientes para que a proposta da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. se sagrasse vencedora, sendo, pois, improcedente a alegação de que o alinhamento de preços verificado na TP 001/2009 decorreu do próprio edital de licitação, que, segundo os recorrentes, deixava pouca margem para alteração de preço, em consequência do baixo orçamento da obra, resultando em desinteresse das empresas em firmar contrato com preços muito abaixo dos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE (subitem 10.1, alínea 'b', retro).

10.8. Esse era o modus operandi das licitantes para que a empresa indicada para vencer a licitação pudesse, em um regime nada concorrencial, apresentar seus preços bem próximos dos contidos no orçamento da licitação, com evidente frustração ao caráter competitivo do certame e impossibilidade em se obter a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme dispõe o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.

21.10. As medidas adotadas pelo Tribunal em face dessas graves irregularidades mostraram-se adequadas, necessárias e proporcionais, não tenho havido, portanto, qualquer violação ao princípio da proibição do excesso.

21.11. Não cabe nestes autos a formação de juízo de valor sobre a presença de requisitos



necessários à tipificação das condutas dos recorrentes com respeito a atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, como a presença de dolo específico.

21.12. Em primeiro lugar, porque a Lei 8.429/1992 é de reserva judicial. Em segundo lugar, porque, neste caso, a competência desta Corte de Contas está adstrita ao julgamento da presente tomada de contas especial, nos termos do disposto no artigo 8º da sua Lei Orgânica (Lei 8443/1992).

21.13. Rejeitam-se, por conseguinte, as alegações apresentadas pelos recorrentes no presente tópico.

22. A execução do objeto e a desproporcionalidade da sanção.

22.1. Alegações (p. 4 e 10-12):

22.2. O posto de saúde contratado foi construído e está em funcionamento, como comprova a documentação anexada. Por isso, a sanção de R\$ 220.000,00 é desproporcional e gera enriquecimento ilícito do ente público.

22.3. Não houve dano ou risco ao interesse público, tampouco a obtenção de benefício ou lucro indevido pelos recorrentes. Não houve má-fé ou dolo na conduta dos recorrentes e seu histórico é irretocável.

22.4. Mesmo que houvesse irregularidade, a pena deveria observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

22.5. Requer-se, subsidiariamente, a redução proporcional da penalidade imposta.

22.6. Análise:

22.7. Os recorrentes se limitam a alegar genericamente que 'o' posto de saúde foi construído e está em funcionamento, sendo que o Contrato de Repasse 0267715-18 previa a construção de dois postos de saúde no município (peça 314, p. 2).

22.8. De qualquer modo, a alegação de que o objeto do convênio ou ajuste foi construído e está em funcionamento, sem demonstrar o vínculo entre a obra executada e os recursos do ajuste, não é suficiente para afastar a condenação ao ressarcimento ao erário. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é clara ao exigir a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos públicos recebidos e a execução do objeto pactuado. A ausência dessa comprovação impede que se ateste a regularidade na aplicação dos recursos e, conseqüentemente, reclama a devolução dos valores ao erário.

22.9. O Acórdão 7200/2018-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, destaca que a falta de documentação das despesas realizadas, como notas fiscais, recibos e movimentação financeira, impede o estabelecimento do vínculo de causalidade entre as verbas públicas e as despesas realizadas. Sem essa comprovação, não é possível demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos, o que caracteriza dano ao erário.

22.10. O Acórdão 1442/2007-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman, também enfatiza que a prestação de contas feita de forma precária, sem documentos essenciais para estabelecer o vínculo entre os recursos e as obras, impõe a condenação do responsável pela totalidade dos recursos recebidos. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos federais no objeto conveniado leva à conclusão de irregularidade e à condenação em débito.

22.11. Portanto, a execução do objeto por si só não é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário. É imprescindível que o responsável demonstre, por meio de documentação adequada, que os recursos públicos foram efetivamente aplicados no objeto pactuado. Sem essa comprovação, a irregularidade persiste, e o ressarcimento ao erário é necessário para reparar o dano causado.

22.12. No caso concreto, não está demonstrada a relação entre os recursos federais transferidos por meio do contrato de repasse e as obras planejadas. Conforme se observa no Acórdão 819/2012 - Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, mediante o qual se determinou a instauração da presente TCE (peça 4, p. 3-4):



9.4.1.8. a licitante vencedora, contratada pelo município após o certame TP 001/2009 possuía pouca estrutura operacional para execução dos serviços contratados com o Município de Aracoiaba/CE, haja vista que pesquisa realizada na base de dados da Rais, do Ministério do Trabalho, evidenciou, no ano de 2008, a inexistência de empregados cadastrados e, no ano de 2009, somente 40 empregados. Esse dado se contrapõe ao volume de recursos movimentados pela empresa no período de 2007 a 2011 (R\$ 28.548.938,77), cujas obras requerem a existência de mão de obra registrada junto à empresa (item 3.1.1, Quadro 03 e Gráfico 01);

9.4.1.9. moradores locais informaram à equipe de auditoria que a construção dos postos de saúde não se deu por parte da empresa contratada, mas por alguns trabalhadores avulsos da própria localidade, sem quaisquer relações com a licitante vencedora, denotando-se a execução das obras por terceiros estranhos à relação contratual entre a Prefeitura Municipal de Aracoiaba e as empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Mozaiko Empreendimentos e Serviços de Construção Ltda.;

22.13. Assim, há sólidas evidências da inexistência de nexo causal entre os recursos federais transferidos e as obras executadas no município à época da celebração do contrato de repasse em questão. Nesta ocasião, os recorrentes nada acrescentam que contradiga essa conclusão, limitando-se a formular alegações genéricas e imprecisas, sem apresentar qualquer elemento que refute as constatações preliminares ou que comprove, de alguma forma, o vínculo entre os recursos recebidos e as obras realizadas.

23. Marajó Construções Ltda., Marco Antonio Queiroz Paes de Andrade e Mariclea de Queiroz Araujo (peça 1058) e Licol Construções Eireli, Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno Cesar Dantas Araujo (peça 1169).

24. A absolvição penal e seus efeitos sobre o processo administrativo.

24.1. Alegações (p. 3-16):

24.2. A imputação aos recorrentes se baseia na suposta participação em conluio entre empresas licitantes para favorecer a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. na Tomada de Preços 1/2009, promovida pelo Município de Aracoiaba/CE.

24.3. A principal fonte de prova considerada no julgamento administrativo foi o compartilhamento de informações oriundas da Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, relacionada à 'Operação Gárgula', autorizado pela 11ª Vara Federal do Ceará.

24.4. Todos os réus na referida ação penal, inclusive o sócio da empresa Goiana (suposta favorecida no conluio), foram absolvidos com base no art. 386, IV, do CPP (ausência de provas da autoria).

24.5. A decisão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF5 transitou em julgado em 13/10/2023 e contém determinação expressa que exclui a pena de perda de bens e valores em favor da União, o que comprova que não houve prejuízo causado pelos recorrentes.

24.6. A coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI) impede a rediscussão, na esfera administrativa, de fatos já decididos na esfera penal, sob pena de afronta ao princípio da segurança jurídica.

24.7. Precedente do STJ estabelece que a independência das instâncias deve ceder mesmo ante a absolvição criminal baseada em ausência de provas. A jurisprudência do próprio TCU já reconheceu a exclusão de responsabilidade no âmbito administrativo em razão da absolvição penal.

24.8. A imposição pelo TCU de sanção já afastada por decisão judicial definitiva representa ofensa aos princípios da legalidade e da presunção de inocência (CF, art. 5º, II e LVII).

24.9. Requer-se a exclusão de todas as penalidades impostas aos recorrentes. Subsidiariamente, a redução proporcional das sanções eventualmente mantidas.

24.10. Análise:

24.11. Os recursos das peças 1058 e 1169 foram interpostos pelos dois grupos de responsáveis mencionados em epígrafe, mas são exatamente iguais.

24.12. Os recorrentes referem-se ao seguinte precedente da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:



AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM HABEAS CORPUS. AGRAVO EM EXECUÇÃO. FALTA GRAVE. INDEPENDÊNCIA MITIGADA DAS INSTÂNCIAS. WRIT INDEFERIDO LIMINARMENTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa quando restar proclamada a inexistência do fato ou de autoria.

2. Embora não se possa negar a independência entre as esferas - segundo a qual, em tese, admite-se repercussão da absolvição penal nas demais instâncias apenas nos casos de inexistência material ou de negativa de autoria -, não há como ser mantida a incoerência de se ter o mesmo fato por não provado na esfera criminal e por provado na esfera administrativa. Precedente.

3. Em hipóteses como a dos autos, em que o único fato que motivou a penalidade administrativa resultou em absolvição no âmbito criminal, ainda que por ausência de provas, a autonomia das esferas há que ceder espaço à coerência que deve existir entre as decisões sancionatórias.

4. Agravo regimental provido a fim de determinar o cancelamento da falta grave apurada no Procedimento Administrativo Disciplinar n. 41/2017 (E- 21/934137/2011) e de todos os efeitos dela decorrentes.

(STJ - AgRg nos EDcl no HC: 601533 SP 2020/0189962-2, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julg.: 21/9/2021, T6 - Sexta Turma, publ.: 1/10/2021).

(Grifou-se).

24.13. Chama a atenção a dubiedade do precedente. Afirma o princípio da independência entre as instâncias penal e administrativa, só excepcionado pela sentença penal que proclamar a inexistência do fato ou da autoria, para, logo depois, rejeitá-lo, afirmando que mesmo a absolvição penal por ausência de provas vincula o juízo administrativo.

24.14. No entanto, como bem lembram os recorrentes, essa eventual vinculação decorreria do inc. XXXVI do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual ‘a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;’. Ocorre que a independência entre as instâncias civil, administrativa e penal, exceto quando negado o fato ou a autoria por esta última, é expressamente afirmada por textos legais, como os seguintes:

Código Civil

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei 8.112/1990

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

24.15. Assim, para que se concluísse, como faz o STJ, que as hipóteses de absolvição penal dos incisos II, V e VII do art. 386 do Código de Processo Penal (II - não haver prova da existência do fato; V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; VII - não existir prova suficiente para a condenação.) vinculam o juízo administrativo, seria necessário considerar inconstitucionais os dispositivos legais citados, por violação à coisa julgada.

24.16. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, a quem caberia o pronunciamento final neste sentido, não só nunca o fez, como tem vários precedentes favoráveis à independência da instância administrativa. Por exemplo:

Agravo regimental em mandado de segurança.

2. Direito Administrativo.

3. Decisões do Tribunal de Contas da União.

4. Concessão da segurança. Autonomia das instâncias penal, civil e administrativa, ressalvadas as hipóteses de inexistência material do fato e de negativa de autoria.

5. Sentenças negaram a existência dos fatos.

6. Argumentos insuficientes para infirmar a decisão agravada.

7. Agravo regimental desprovido.



(MS 33214 AgR, 2ª Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 28/6/2019, publ. 6/8/2019).

24.17. No mesmo sentido, posicionam-se os seguintes julgados da Suprema Corte: MS 28801, rel. Min. Celso de Mello, decisão proferida pelo Min. Nunes Marques, julg. 24/3/2022, publ. 29/3/2022; MS 24379 ED, 1ª Turma, rel. Min. Dias Toffoli, julg. 22/9/2015, publ. 19/10/2015; MS 28752, 2ª Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 12/3/2013, publ. 19/4/2013.

24.18. Por esse motivo, entende-se inadequada a posição do STJ de negar validade aos dispositivos legais mencionados por considerar, ainda que implicitamente, que violam a coisa julgada, sem que tenham sido declarados inconstitucionais por esse motivo.

24.19. A jurisprudência deste Tribunal corrobora categoricamente a independência da instância administrativa frente à penal nas circunstâncias mencionadas. Nesse sentido, por exemplo:

A absolvição penal por atipicidade de conduta (art. 386, III, do Código de Processo Penal) não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU, em face do princípio da independência de instâncias. Tal responsabilidade só é afastada quando a absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

(Acórdão 4402/2024 - 1ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus).

A existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

(Acórdão 3149/2023 - 2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes).

24.20. Conclui-se, então, que a eventual absolvição em ação penal relativa à 'Operação Gárgula' do sócio-administrador da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Miguel Ângelo Pinto Martins, com base no art. 386, inc. V, do CPP (não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal) não teria efeito vinculante sobre o julgamento desta TCE, em virtude do princípio da independência das instâncias, e não excluiria a sua responsabilidade tampouco a de outros responsáveis em situação semelhante, como a alegada pelos recorrentes.

24.21. Estes, na verdade, vão além, alegando que o sócio da empresa Goiana teria sido absolvido com fundamento no art. 386, inc. IV, do CPP, ou seja, por estar provado que não concorreu para a infração penal. Isso, como exposto acima, seria negativa da autoria, o que constitui exceção ao princípio da independência das instâncias e, portanto, excluiria sua responsabilidade quanto a esta TCE. Essa afirmação, entretanto, não reflete com precisão o conteúdo da decisão judicial.

24.22. O acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que absolveu o réu mencionado, trazido aos autos pelos recorrentes (peça 1171), não informa qual o fundamento legal dessa decisão. Mas cabe notar que o réu não foi julgado, nessa ação penal, por fraude à licitação, que foi o motivo da sua condenação, juntamente com os recorrentes, nesta TCE, mas, sim, pelos crimes de quadrilha (art. 288 do Código Penal) e de lavagem de dinheiro (art. 1º, V, da Lei 9.613/1998) (peça 1171, p. 44-45).

24.23. O TRF5 deu provimento à apelação do réu, absolvendo-o, em síntese, pelos seguintes motivos (peça 1171, p. 52-55):

1) Não houve evidências de que a movimentação financeira dos recursos desviados teve por finalidade a ocultação ou dissimulação da origem dos valores, sendo considerada como parte do exaurimento dos delitos antecedentes (fraudes licitatórias e desvios de verbas públicas), e não como atos de lavagem de dinheiro, conforme o art. 1º, V, da Lei 9.613/1998.

2) Não foi comprovado o vínculo associativo necessário para a configuração do crime de quadrilha ou bando, previsto no art. 288 do Código Penal, uma vez que não se demonstrou o ânimo de estabilidade e permanência no grupo, nem a intenção de cometer uma série indeterminada de crimes.

24.24. Assim sendo, a absolvição ocorreu porque os fatos apontados não constituíram as infrações penais apontadas, de lavagem de dinheiro e de formação de quadrilha. Isso corresponde à hipótese do inc. III do art. 386 do CPP ('não constituir o fato infração penal') que não exclui

automaticamente a aplicação do princípio da independência das instâncias, visto que há fatos que não constituem infrações penais mesmo assim podem constituir infrações administrativas.

24.25. No caso, a distinção entre infrações penais e administrativas nem é o cerne da questão, visto que os crimes de que o juízo penal eximiu os réus – lavagem de dinheiro e formação de quadrilha – não são capitais para a definição da responsabilidade nestes autos. Sobre as fraudes licitatórias e os desvios de verbas públicas, esses, sim, fundamentais para esse fim, o juízo penal afirma textualmente que (peça 1171, p. 53 e 59):

72. O expediente utilizado para a apropriação do dinheiro foi a constituição de empresas de ‘fachada’ da qual [os corréus] eram Administradores (e foram facilmente identificados pelas procurações), transferindo as verbas públicas da conta das Empresas para outras contas de empresas ou a terceiros a eles correlacionados, para saque imediato, momento em que ocorria a apropriação dos recursos desviados, sem a prática de ato concreto que demonstrasse a tentativa de branquear os valores, que as transferências e saques.

73. A utilização de interpostas empresas e pessoas para receber os recursos apenas teve como propósito dificultar eventual fiscalização e permitir, com isso, a execução com êxito da empreitada criminoso, pois é inegável que as fraudes e transferências e saques de valores tinham como finalidade primordial possibilitar que as subtrações de recursos passassem despercebidas, de forma que os saques, ainda que de valores elevados e transportados por carro-forte, mas identificados, e as transferências das verbas públicas, sem evidência mais segura do dolo de ocultação e dissimulação, não permitem, por si sós, a condenação pela lavagem de dinheiro.

74. Ainda que as operações envolvam movimentação de valores para contas de terceiros e das empresas de propriedade ou administradas, tais atos por si sós não se configuram como caracterizadores do processo de dar aparência de licitude aos recursos, o que seria indispensável para a configuração do delito capitulado no art. 1º, caput, da Lei nº 9.613/1998 (Lavagem de Dinheiro). Os atos de movimentar valores na conta bancária e sacá-los em seguida não configuraram, portanto, atos de lavagem de capitais, sendo na verdade o meio de utilização ou destinação dos recursos aos próprios agentes criminosos, configurando-se como o mero exaurimento dos delitos de licitações e apropriação de verbas públicas, havendo uma circulação interna dos valores entre os agentes dos crimes antecedentes e seus ‘laranjas’. Precedentes deste Regional.

[...]

136. Toda narrativa se circunscreve a relatar a atuação de uma empresa de consultoria para licitações realizadas no interior do Ceará, não se excluindo eventual prática de outros delitos que ainda estão sendo investigados, não havendo provas de que os réus estivessem associados para cometer fraudes e desvios de modo indeterminado

137. Nada impede, todavia, que nos processos relativos aos crimes licitatórios e aos desvios de verbas públicas, caso existentes, haja o reconhecimento do concurso de pessoas ou do crime continuado, porém não de quadrilha. Precedentes do eg. STJ.

(Grifou-se).

24.26. Como se vê, o TRF5 não só não contesta como até reafirma, ainda que obiter dictum, os fatos em que se baseou a condenação dos recorrentes nesta TCE.

24.27. Ausente a condenação, é claro que, na ação penal, foram afastadas a perda dos bens e a reparação dos danos, o que não impede sua aplicação, sob outros fundamentos, em outras instâncias.

24.28. Em suma, a absolvição criminal do sócio da empresa Goiana Construções, por ausência de provas quanto aos crimes de lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, não possui efeito vinculante sobre a presente tomada de contas especial, pois não tratou das fraudes licitatórias e dos desvios de recursos públicos que fundamentam a responsabilização administrativa. A jurisprudência do STF e deste Tribunal reafirma a independência entre as instâncias penal e administrativa, ressalvadas apenas as hipóteses em que a decisão penal reconhece expressamente a inexistência do fato ou a negativa de autoria — o que não ocorreu no caso. Ao contrário, o acórdão penal, embora tenha absolvido o réu dos crimes imputados, confirma, ainda que de forma incidental, a prática das condutas ilícitas relativas às licitações, razão pela qual permanece hígida a



responsabilidade dos recorrentes no âmbito desta TCE.

CONCLUSÃO

25. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a redução de preços adotada pela empresa RPC na TP 1/2009 não foi autônoma e justificada por limitações do edital, mas sim fruto de ajuste prévio entre os licitantes que tinha por finalidade frustrar a competitividade do certame e favorecer empresa previamente escolhida;

b) evidências coletadas in loco pela fiscalização deste Tribunal e documentos contraditórios apresentados pela empresa RPC corroboram a conclusão de que a empresa era de fachada mas, independentemente desse fato, é patente a sua responsabilidade pela fraude à licitação apontada nos autos;

c) a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes;

d) com base nas informações presentes no processo, conclui-se que as licitantes participantes da TP 1/2009, de posse do edital da licitação, ajustaram entre si a apresentação de propostas de preços para que a empresa Goiana Construções se sagra-se vencedora, fraudando, assim, o certame;

e) há sólidas evidências da inexistência de nexo causal entre os recursos federais transferidos e as obras executadas no município à época da celebração do contrato de repasse em questão;

f) nesta ocasião, os recorrentes limitam-se a formular alegações genéricas e imprecisas, sem apresentar qualquer elemento que refute as constatações preliminares ou que comprove, de alguma forma, o vínculo entre os recursos recebidos e as obras realizadas;

g) a jurisprudência do TCU e do STF reafirma a independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando há reconhecimento expresso da inexistência do fato ou da autoria;

h) a absolvição criminal do sócio da empresa Goiana Construções tratou de crimes que não dizem respeito à responsabilização administrativa em curso nestes autos, mas confirmou incidentalmente a ocorrência das fraudes e dos desvios que a fundamentam.

26. Com base nessas conclusões, propõe-se que seja negado provimento aos recursos interpostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de revisão interpostos por RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo (R019), Marajó Construções Ltda., Marco Antonio Queiroz Paes de Andrade e Mariclea de Queiroz Araujo (R022) e Licol Construções Eireli, Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno Cesar Dantas Araujo (R024) contra o Acórdão 1550/2018 - TCU - Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer e negar provimento aos recursos interpostos;

b) dar conhecimento aos recorrentes e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU acompanha a proposição oferecida pela AudRecursos, no sentido do conhecimento e do não provimento dos recursos de revisão ora em análise (peça 1.204), nos seguintes termos:

“(…) Em sua derradeira intervenção no feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) opina pelo conhecimento e pelo não provimento dos apelos revisionais, com esteio nas consistentes e acertadas conclusões abaixo reproduzidas, devidamente amparadas pela suficiência das provas produzidas nos autos (peça 1199, item 25):

‘a) a redução de preços adotada pela empresa RPC na TP 1/2009 não foi autônoma e justificada por limitações do edital [peça 1142, pp. 24/50], mas sim fruto de ajuste prévio entre os licitantes que tinha por finalidade frustrar a competitividade do certame e favorecer empresa previamente escolhida;



b) evidências coletadas in loco pela fiscalização deste Tribunal e documentos contraditórios apresentados pela empresa RPC corroboram a conclusão de que a empresa era de fachada mas, independentemente desse fato, é patente a sua responsabilidade pela fraude à licitação apontada nos autos;

c) a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes;

d) com base nas informações presentes no processo, conclui-se que as licitantes participantes da TP 1/2009, de posse do edital da licitação, ajustaram entre si a apresentação de propostas de preços para que a empresa Goiana Construções se sagrasse vencedora, fraudando, assim, o certame;

e) há sólidas evidências da inexistência de nexo causal entre os recursos federais transferidos e as obras executadas no município à época da celebração do contrato de repasse em questão;

f) nesta ocasião, os recorrentes limitam-se a formular alegações genéricas e imprecisas, sem apresentar qualquer elemento que refute as constatações preliminares ou que comprove, de alguma forma, o vínculo entre os recursos recebidos e as obras realizadas;

g) a jurisprudência do TCU e do STF reafirma a independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando há reconhecimento expresso da inexistência do fato ou da autoria;

h) a absolvição criminal do sócio da empresa Goiana Construções tratou de crimes que não dizem respeito à responsabilização administrativa em curso nestes autos, mas confirmou incidentalmente a ocorrência das fraudes e dos desvios que a fundamentam.'

Nesse contexto, em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas acompanha a proposição oferecida pela AudRecursos (peças 1199 e 1200), no sentido do conhecimento e do não provimento dos recursos de revisão ora em análise."

É o Relatório.



VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recursos de revisão interpostos por RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo (peças 754-764), Marajó Construções Ltda., Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade e Mariclea de Queiroz Araujo (peças 1.057-1.059) e Licol Construções Eireli, Josaphat Paes de Andrade Filho e Magno Cesar Dantas Araujo (peças 1.169-1.171) contra o Acórdão 1.550/2018-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares, condenou-os em débito e aplicou-lhes multa, além de inabilitar diversos responsáveis e de declarar a inidoneidade das empresas arroladas nos autos.

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada a partir da conversão de relatório de auditoria, objeto do TC 032.723/2011-3, decorrente de fiscalização realizada pelo TCU no Município de Aracoiaba/CE, conforme disposto no Acórdão 819/2012-Plenário, que teve por objetivo apurar informações divulgadas pela imprensa sobre a atuação de grupos organizados de pessoas e empresas no Estado do Ceará voltados à prática de fraudes em licitações e ao desvio de recursos públicos, notadamente no que se refere à execução do Contrato de Repasse 0267715-18 (Siafi 642625), que visava à construção de dois postos de saúde para o município.

3. Em síntese, os recorrentes apresentaram as seguintes alegações:

a) em preliminar, a ilegitimidade passiva da empresa RPC e de seus sócios;

b) no mérito:

b.1) a regularidade da composição de preços e a efetiva existência e atuação da empresa recorrente;

b.2) a inexistência de responsabilização penal dos recorrentes;

b.3) a inexistência de dolo, má-fé ou improbidade na conduta dos recorrentes;

b.4) a execução do objeto e a desproporcionalidade da sanção; e

b.5) a absolvição penal e seus efeitos sobre o processo administrativo.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a concordância do Ministério Público de Contas, manifestou-se pelo conhecimento dos recursos de revisão em análise, e, no mérito, pela negativa de provimento, diante das seguintes conclusões (peça 1.199, item 25):

“a) a redução de preços adotada pela empresa RPC na TP 1/2009 não foi autônoma e justificada por limitações do edital [peça 1142, pp. 24/50], mas sim fruto de ajuste prévio entre os licitantes que tinha por finalidade frustrar a competitividade do certame e favorecer empresa previamente escolhida;

b) evidências coletadas in loco pela fiscalização deste Tribunal e documentos contraditórios apresentados pela empresa RPC corroboram a conclusão de que a empresa era de fachada mas, independentemente desse fato, é patente a sua responsabilidade pela fraude à licitação apontada nos autos;

c) a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes;

d) com base nas informações presentes no processo, conclui-se que as licitantes participantes da TP 1/2009, de posse do edital da licitação, ajustaram entre si a apresentação de propostas de preços para que a empresa Goiana Construções se sagrasse vencedora, fraudando, assim, o certame;

e) há sólidas evidências da inexistência de nexo causal entre os recursos federais transferidos e as obras executadas no município à época da celebração do contrato de repasse em questão;

f) nesta ocasião, os recorrentes limitam-se a formular alegações genéricas e imprecisas, sem apresentar qualquer elemento que refute as constatações preliminares ou que comprove, de alguma forma, o vínculo entre os recursos recebidos e as obras realizadas;

g) a jurisprudência do TCU e do STF reafirma a independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando há reconhecimento expresso da inexistência do fato ou da autoria;



h) a absolvição criminal do sócio da empresa Goiana Construções tratou de crimes que não dizem respeito à responsabilização administrativa em curso nestes autos, mas confirmou incidentalmente a ocorrência das fraudes e dos desvios que a fundamentam.”

5. De início, ratifico o conhecimento das peças recursais, nos termos dos despachos às peças 797, 1176 e 1177.

6. Ao tempo em que anuo aos pareceres constantes dos autos, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, entendo oportuno tecer os comentários a seguir.

7. Devo registrar, de pronto, que a **interposição do recurso de revisão tem suas hipóteses restritas estabelecidas no art. 288 do Regimento Interno desta Casa e não a rediscussão de mérito de todas as questões enfrentadas em etapas anteriores**, a saber: erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

8. Com efeito, os recorrentes buscam rediscutir o mérito de questões já enfrentadas por este Plenário, sem a adequada observância das mencionadas hipóteses. Rememoro trecho do voto condutor do Acórdão 1.163/2024-Plenário que destacou e rechaçou as questões suscitadas nos recursos de reconsideração à época interpostos pelos responsáveis:

“(…) 29. A empresa RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP) e seus sócios Paulo César Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo, alegam, em essência que (Peça 569):

a) não foram apresentados pelo TCU os elementos fáticos que demonstrem a concorrência dos recorrentes, na qualidade de particulares, no conluio apontado nesta TCE, sendo, portanto, indevida a responsabilidade a eles imputada no Acórdão recorrido;

b) o alinhamento de preços verificados no certame objeto desta TCE decorre do próprio edital de licitação, que deixa pouca margem para alteração de preço;

c) não procede a conclusão do TCU de que a RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP) era uma empresa de fachada tão somente porque, por ocasião da vistoria realizada pelo Tribunal, ela havia mudado de endereço;

d) o nome da RPC Engenharia Ltda. (atual RPC Locações e Construções – Eireli – EPP) não consta da Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.81000, indicada nesta TCE, conforme reconhecido pelo próprio TCU, o que por si só afastaria a tese de responsabilização; e

e) os recorrentes não foram beneficiados com os valores da licitação. (...)”

9. Como se pode concluir do breve resumo feito neste Voto, as questões que se colocam no recurso de revisão são bastante similares àquelas que já foram analisadas por ocasião dos recursos de reconsideração, não se enquadrando nas hipóteses previstas no art. 288 do Regimento Interno do TCU. Apesar disso, cabem alguns comentários que passo a fazer.

10. Não merece acolhida a argumentação afeta à ilegitimidade passiva da empresa RPC e de seus sócios em face do certame não lhes terem proporcionado qualquer ganho e diante das irregularidades na execução do objeto terem ocorrido por culpa ou dolo dos gestores municipais ou da empresa contratada.

11. Este Tribunal reconheceu que a ex-prefeita, a ex-secretária de saúde e três membros da Comissão Permanente de Licitações de Aracoiaba-CE, responsáveis pela realização da Tomada de Preços 1/2009, não teriam possibilidade de detectar ou evitar as fraudes praticadas, diante do conluio entre as empresas e impossibilidade de detectar irregularidades só descobertas pela Polícia Federal (por meio da “Operação Gárgula”). Rememoro trecho do voto condutor do Acórdão 1.163/2024-Plenário:

“(…) 15. Pelos elementos presentes neste processo, restou comprovado que grupos organizados e pessoas atuavam no estado do Ceará com o intuito de realizar fraudes em licitações e desviar recursos públicos, conforme detectado pela Polícia Federal no âmbito da “Operação Gárgula” e desse grupo, não há indicativo de que a recorrente fazia parte. O que se deve avaliar é se os atos por ela praticados no exercício do cargo de prefeita municipal foram ilícitos e se poderia ser



exigida da recorrente conduta diversa durante a realização da licitação em comento e a execução do contrato decorrente desse procedimento licitatório.

16. *Pelas referências, informes e dados constantes dos autos, percebe-se que a conduta da recorrente não caracteriza, necessariamente, sequer culpa grave que, por si só, possa sustentar as penas aplicadas pelo Tribunal, uma vez que se encontram presentes, neste caso, excludentes de culpabilidade suficientes e capazes de comportar a exclusão das penas de multa e de inabilitação a ela aplicadas. (...)*

12. Além disso, conforme assevera a unidade técnica, “*não é possível formar juízo sobre a participação dos recorrentes nessas irregularidades sem adentrar a discussão de mérito do presente recurso, motivo pelo qual esse tema será abordado nos próximos tópicos desta instrução*”.

13. No mesmo sentido, a argumentação de que o alinhamento de preços, com redução linear de cerca de 1% em relação aos preços da Seinfra, decorreu da padronização de custos no setor e não de conluio, deve ser rejeitada.

14. A questão havia sido devidamente analisada nos acórdãos anteriores, conforme se depreende do texto do relatório que subsidiou o Acórdão 1.163/2024-Plenário

“(…) 170. *Embora o alinhamento configurado não seja consistente com a reprodução de itens entre as propostas de preços ofertados dos licitantes entre si, o foi quanto à aplicação de um mesmo percentual redutor em relação ao orçamento base. Na peça 10 (TC 032.053/2011-3) demonstrou-se que a empresa CHC copiou integralmente o orçamento base da prefeitura, enquanto que a empresa RPC reduziu os preços em 1%. Já as empresas Projecon/Brick (do grupo familiar) e a Goiana reduziram todos os itens em percentuais na ordem de 0,43%, 0,23% e 1,54%, respectivamente.*

171. *Isto evidenciava que o grupo tinha como estratégia selecionar uma empresa entre os participantes, a quem caberia a oferta do maior desconto em relação ao orçamento base e aos demais a participação no certame. Para que tal prática não fosse considerada conluio, o comportamento relatado teria que ser isolado, mas nunca observado em todo o grupo, como demonstrado pela equipe.*

172. *A prática de desconto embora não seja um ato ilegal, o que chama a atenção é todas as licitantes decidiram por usá-la de forma conjunta – mesmo não havendo previsão editalícia –, logrando-se vencedora a empresa Goiana amplamente denunciada por esquemas fraudulentos em licitações no Estado do Ceará. O comportamento é condizente aos depoimentos colhidos pela Polícia na Operação Gárgula junto aos sócios da própria Goiana que declararam que o esquema fraudulento ocorria nos moldes observados pela equipe de auditoria, quer pela montagem de licitações fraudulentas mediante propostas ou a concorrência entre empresas do grupo Goiana/ETAP, como a CHC/Licol (repetiu 12 dos 15 itens da proposta), mencionadas no item 7 acima que apresentaram propostas nos exatos valores do orçamento base do Município de Aracoiaba (...)*” Grifos nossos.

15. Diferentemente do que pretende alegar a recorrente, o edital não impôs barreiras técnicas ou jurídicas à formulação de propostas distintas. A presença de percentuais próximos (como 0,23%, 0,43%, 1% e 1,54%) nas propostas de diferentes empresas, inclusive com cópias quase integrais do orçamento oficial, indica que houve prévio ajuste entre os participantes da TP 1/2009 para simular competição e, ao mesmo tempo, garantir que a empresa Goiana apresentasse o maior desconto aparente, assegurando sua vitória formal no certame, o que desvirtuou o processo competitivo.

16. Também nada há de novo no tocante à RPC Locações e Construções não ser uma empresa de fachada. O relatório de auditoria da equipe deste Tribunal (TC 032.723/2011-3, apenso), à época da fiscalização, registrou que o endereço fornecido pela empresa correspondia a uma simples residência, sem qualquer indício de funcionamento no local.

17. Acrescente-se que os elementos constantes dos autos demonstram que, mesmo que se admitisse que a Locações e Construções Ltda. existisse formalmente, ela participou de um esquema de fraude licitatória, envolvendo conluio com outras empresas, para fraudar a Tomada de Preços 1/2009.

18. Desse modo, ainda que não fosse tecnicamente uma empresa de fachada, sua responsabilidade pelos ilícitos se manteria, uma vez que a alegação de existência prévia ou de reestruturação interna não afasta nem reduz sua participação dolosa nos atos praticados, tampouco



serve como excludente de responsabilidade.

19. Quanto ao fato de a empresa e seus sócios não serem réus na ação penal decorrente da Operação Gárgula, isso não comprova que deixaram de se beneficiar da licitação em questão, uma vez que essa ação não se destinava a examinar fatos diretamente relevantes para a elucidação do mérito do presente processo. Além disso, nos termos do princípio da independência das instâncias, a tramitação de processo neste Tribunal não depende da existência ou dos desdobramentos de processos em outras esferas, civis, penais ou administrativas.

20. No que se refere à inocorrência de dolo, má-fé ou improbidade na conduta dos recorrentes, a matéria foi devidamente avaliada em sede de recurso de reconsideração (peça 972, p. 29-30), nos seguintes termos:

“(...) 10.4. Diversamente do alegado pelos recorrentes (subitem 10.1, alínea “a”, retro), há nos autos elementos suficientes para responsabilizá-los pela participação no conluio formado com diversas outras empresas com vistas a fraudar a TP 001/2009, objeto desta TCE.

10.5. Importa deixar assente que para o TCU, a prova indiciária, constituída de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto, conforme se depreende dos seguintes enunciados colhidos da jurisprudência selecionada do Tribunal: (...)

10.6. Nota-se, com base nas informações presentes no processo, que havia entre as licitantes participantes do procedimento licitatório em comento unidade de desígnio tendente a fraudar a TP 001/2009 para que a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. se sagrasse vencedora do certame, a despeito de se saber que tratava de uma empresa de fachada, sem capacidade operacional, consoante demonstrado nos autos e na Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em tramitação na 11ª Vara Federal do Ceará [...].

10.7. Para que o referido objetivo das licitantes fosse atingido, elas, de posse do edital da licitação, ajustaram entre si a apresentação de propostas de preços com pequenas diferenças suficientes para que a proposta da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. se sagrasse vencedora, sendo, pois, improcedente a alegação de que o alinhamento de preços verificado na TP 001/2009 decorreu do próprio edital de licitação, que, segundo os recorrentes, deixava pouca margem para alteração de preço, em consequência do baixo orçamento da obra, resultando em desinteresse das empresas em firmar contrato com preços muito abaixo dos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE (subitem 10.1, alínea “b”, retro).

10.8. Esse era o modus operandi das licitantes para que a empresa indicada para vencer a licitação pudesse, em um regime nada concorrencial, apresentar seus preços bem próximos dos contidos no orçamento da licitação, com evidente frustração ao caráter competitivo do certame e impossibilidade em se obter a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme dispõe o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993. (...)”

21. Da mesma forma, não vislumbro qualquer desproporcionalidade da sanção aplicada aos recorrentes. A alegação de que o objeto do convênio ou ajuste foi construído e está em funcionamento, sem demonstrar o vínculo entre a obra executada e os recursos do ajuste, não é suficiente para afastar a condenação ao ressarcimento ao erário. Seria necessária a correta comprovação do nexo de causalidade entre os recursos públicos recebidos e a execução do objeto pactuado, o que não ocorreu.

22. Por fim, a argumentação afeta à ação penal e seus efeitos sobre o processo administrativo não deve ser acolhida, visto que a eventual absolvição na ação relativa à “Operação Gárgula” do sócio administrador da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Miguel Ângelo Pinto Martins, com base no art. 386, inc. V, do CPP (não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal) não tem efeito vinculante sobre o julgamento desta TCE, em virtude do princípio da independência das instâncias, e não excluiria a sua responsabilidade tampouco a de outros responsáveis em situação semelhante, como a alegada pelos recorrentes.

23. Vale ressaltar que o acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que absolveu o sócio da empresa Goiana trazido aos autos pelos recorrentes (peça 1171), não informou qual o



fundamento legal dessa decisão. Porém, conforme observa a unidade técnica, “o réu não foi julgado, nessa ação penal, por fraude à licitação, que foi o motivo da sua condenação, juntamente com os recorrentes, nesta TCE, mas, sim, pelos crimes de quadrilha (art. 288 do Código Penal) e de lavagem de dinheiro (art. 1º, V, da Lei 9.613/1998) (peça 1171, p. 44-45)”.

24. Em resumo, a absolvição criminal do sócio da empresa Goiana Construções, por ausência de provas quanto aos crimes de lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, não possui efeito vinculante sobre a presente tomada de contas especial, pois deixou de tratar das fraudes licitatórias e dos desvios de recursos públicos que fundamentam a responsabilização administrativa.

25. Dessa forma, na linha sugerida pelos pareceres nos autos, conheço dos recursos de revisão para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2531/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.077/2012-7.

1.1. Apenso: TC 032.723/2011-3

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

3. Recorrentes: Josaphat Paes de Andrade Filho (789.352.373-53); Magno Cesar Dantas Araujo (478.404.123-00); Marco Antônio Queiroz Paes de Andrade (484.313.623-91); Mariclea de Queiroz Araujo (061.853.473-34); Paulo Cesar Mendonça de Holanda (746.018.493-49), Ricardo Rodrigues Russo (426.610.643-20); Licol Construções Eireli (08.663.152/0001-86); Marajó Construções Ltda. (01.439.683/0001-40); RPC Locações e Construções Ltda. (05.610.532/0001-64).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Aracoiaba-CE.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

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

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

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

8. Representação legal: Thiago Andrade Dias (33.988/OAB-CE), entre outros, representando a RPC Locações e Construções Ltda., Paulo Cesar Mendonça de Holanda e Ricardo Rodrigues Russo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados recursos de revisão contra o Acórdão 1.550/2018-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-43/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 014.851/2025-3

Apenso: TC 003.221/2025-3.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Solicitante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. PROGRAMA DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS (PERSE). AVALIAR A REGULARIDADE DE RENÚNCIA FISCAL. EXAME PRELIMINAR. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal - AudFiscal (peça 10), aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 11 e 12), transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (peça 3). Em reunião de 9/7/2025, a Comissão aprovou a Proposta de Fiscalização e Controle 9/2025, solicitando uma fiscalização, com o auxílio deste Tribunal de Contas da União, sobre a execução e os impactos da política de renúncia fiscal instituída pelo art. 4º da Lei 14.148/2021, que criou o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).

2. O objetivo da SCN é avaliar a regularidade e os efeitos da aplicação do benefício fiscal previsto, especialmente quanto à concentração de benefícios em grandes conglomerados, à conformidade dos processos de habilitação e ao impacto da política sobre o consumidor final. Nesta análise preliminar, serão verificados os requisitos formais para admissibilidade, alguns pontos do



programa e apresentada uma proposta de encaminhamento ao Ministro Relator, sugerindo os próximos passos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os requisitos de admissibilidade da SCN estão descritos na Resolução TCU 215, de 2008. Com relação à legitimidade do solicitante, o artigo 4º, inciso I, estabelece que as comissões do Congresso Nacional, a exemplo da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que encaminhou o documento, têm legitimidade para fazer esse tipo de solicitação. Portanto, este requisito está atendido.

4. A mesma Resolução exige que a solicitação tenha sido formalmente aprovada no âmbito da comissão solicitante. O Of. P. 086/2025/CDC (peça 3) informa que, em Reunião Ordinária Deliberativa da Comissão de 9/7/2025, foi aprovado o Relatório Prévio (peça 4). Assim, este requisito também se considera atendido.

5. Ademais o pedido atende aos requisitos de clareza e pertinência do objeto e trata de assunto de competência do TCU, pois envolve a fiscalização de renúncia de receita da União, um gasto público indireto.

6. Diante do exposto, conclui-se que a presente SCN deve ser conhecida por este Tribunal, pois preenche os requisitos de admissibilidade.

3. PROCESSOS NO TCU SOBRE O PERSE

7. Os tópicos a seguir apresentam um resumo dos processos que tramitam nesta Corte de Contas correlacionados ao Perse.

3.1. TC 026.418/2024-0 (com o TC 028.580/2024-9 apensado)

8. Trata-se de análise conjunta de duas representações apontando supostas irregularidades no âmbito do Perse: TC 026.418/2024-0 e TC 028.580/2024-9, ambos de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

9. O TC 026.418/2024-0 constitui-se em representação que aponta:

Conforme noticiado amplamente pela mídia, diversos influenciadores digitais, (...), foram beneficiados por renúncias fiscais no valor de mais de R\$ 30 milhões. Há fortes indícios de que os critérios utilizados para essas concessões possam ter sido inadequados ou desviados da finalidade do programa, cuja intenção era apoiar setores diretamente impactados pela pandemia.

10. O representante sugeriu, em conclusão, uma fiscalização com foco nos critérios para a concessão dos benefícios fiscais, no impacto fiscal total do programa, nos setores efetivamente beneficiados e nas medidas administrativas para corrigir possíveis irregularidades.

11. No TC 028.580/2024-9 aponta-se que um dos autores do Perse teria sido beneficiado indevidamente através do programa por meio de duas empresas associadas a ele. O representante sugere uma investigação sobre a regular aplicação da Lei 14.148/2021 e avaliação sobre um possível dano ao erário, caso tenha havido a concessão ilegal de benefícios fiscais.

12. Os processos foram julgados pelo Plenário (Acórdão 2.265/2025-TCU):

(...) Considerando que o Ministro-Relator promoveu diligência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que o órgão esclarecesse a interpretação das regras definidas nos §§ 4º e 7º do art. 4º da Lei 14.148/2021 (que institui o Perse), em especial sobre as exceções para conceder o benefício para atividades econômicas cujo CNAE não está contemplado literalmente na lei (ex.: 5912-0/99 - atividades de pós-produção cinematográfica) e/ou que passaram a exercer a atividade econômica após 18 de março de 2022;

Considerando que a diligência foi respondida mediante o Ofício 59/2025/AUDIT/RFB (peça 10), do qual consta a Nota Cosit/Sutri/RFB 23, de 10 de fevereiro de 2025 (peça 11);

Considerando que, com base nas evidências carreadas aos autos, o risco de possível concessão irregular de benefício fiscal a empresas que não teriam cumprido os requisitos legais para fruição do benefício do Perse já se encontra identificado e em processo de mitigação pela própria unidade jurisdicionada, na medida em que: a) a RFB instituiu programa específico de autorregularização do Perse (IN RFB 2.210/2024); b) a RFB possui procedimentos próprios de fiscalização e cobrança de tributos; e c) há instrumentos legais para recuperação de benefícios indevidamente fruídos;



Considerando que, em processos de representação e denúncia, o “exame de necessidade de atuação direta do Tribunal avaliará se a atuação corretiva do órgão ou entidade jurisdicionada ou a do órgão de controle interno é suficiente para dar o adequado tratamento ao fato noticiado” (art. 106, § 3º, Resolução TCU 259/2014);

Considerando, ademais, que se encontra autuado no Tribunal o TC 014.851/2025-3, relator Ministro Augusto Nardes, em cujos autos tramita Solicitação do Congresso Nacional para “fiscalização e controle a fim de apurar o valor efetivo das renúncias de receita tributária decorrentes da aplicação do benefício fiscal previsto no art. 4º da Lei 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – PERSE, com especial atenção à forma como grandes conglomerados vêm se apropriando do benefício, à regularidade dos processos de habilitação e ao impacto dessa política sobre o consumidor final”;

e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal às peças 15-17,

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

a) conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para considerar prejudicada a continuidade do exame do mérito, haja vista a atuação corretiva do órgão jurisdicionado;

b) encaminhar cópia dos autos e deste Acórdão à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014, para que adote as providências internas de sua alçada com vistas à apuração dos fatos noticiados nas representações TC 026.418/2024-0 e TC 028.580/2024-9;

c) comunicar a prolação do Acórdão ao Deputado Federal Filipe Barros e ao Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, destacando às referidas autoridades que tramita nesta Corte a Solicitação do Congresso Nacional TC 014.851/2025-3, em cujos autos é levada a efeito análise ampla e sistêmica do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos, incluindo verificação dos critérios de habilitação e conformidade das concessões; e

d) arquivar o processo com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014. (g.n.)

3.2. TC 012.041/2025-4

13. Trata-se de denúncia, de relatoria Ministro Antonio Anastasia, informando que determinada empresa beneficiada com o Perse possui como atividade principal um CNAE não descrito na legislação. Adiciona que, segundo dados do Portal da Transparência, a empresa obteve benefícios fiscais do Perse superiores a R\$ 17 milhões entre 2022 e 2023 e tem seus dados registrados no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (BNDT), o que a impediria de obter Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), documento essencial para usufruto de incentivos fiscais.

14. Diante disso, solicita que seja realizada investigação sobre a regularidade da inclusão da empresa no programa Perse, à luz de seu CNAE principal e de sua situação fiscal e trabalhista.

15. O processo foi julgado por meio do Acórdão 2.262/2025-TCU-Plenário que deu tratamento idêntico àquele das representações TCs 026.418/2024-0 e 028.580/2024-9.

3.3 TC 003.221/2025-3

16. Trata-se de representação autuada em 11/2/2025, também de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, por prevenção, na qual são apontadas irregularidades no Perse, e formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo em que solicita auditoria em face do suposto “uso indevido de recursos públicos do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), instituído pela Lei 14.148/2021, voltado ao auxílio financeiro de empresas do setor de eventos, que foi impactado pela pandemia de COVID-19”.

17. Afirma que aplicação desse benefício tem gerado indignação em diferentes setores, devido à destinação controversa de seus recursos. Traz como exemplos empresas de influenciadores conhecidos e a indignação da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel).

18. O processo foi julgado pelo Acórdão 2.049/2025-TCU-Plenário:



(...) Considerando que a Constituição Federal outorga à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Comissões técnica ou de inquérito daquelas Casas Legislativas a competência para solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditorias (art. 71, IV), não se encontrando a petição em referência encampada pelo Colegiado competente;

Considerando, ademais, que a peça inicial não apresenta indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade aptos a justificar o processamento do pedido como representação, uma vez que se baseia exclusivamente em reportagens e postagens em redes sociais, sem informações complementares que sustentem as alegações de irregularidades;

Considerando que a fiscalização sistêmica do Perse é objeto do processo TC 014.851/2025-3, relator Ministro Augusto Nardes, autuado em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional, não havendo, portanto, razão para a continuidade do presente processo; e (...)

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

a) não conhecer da presente documentação como representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade (...)

c) promover o apensamento definitivo do presente processo ao TC 014.851/2025-3(...)

4. LEGISLAÇÃO SOBRE O PERSE

4.1 LEI 14.148/2021 – art. 4º

19. O Perse foi criado pela Lei 14.148/2021, publicada em 4/5/2021, com o objetivo de apoiar a recuperação econômica do setor de eventos, que foi severamente impactado pela pandemia da Covid-19. O programa reduz a zero, pelo prazo de sessenta meses, as alíquotas de tributos federais, incluindo o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

20. As empresas do setor de eventos beneficiadas são identificadas pelo respectivo número da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Por isso, um dos pontos mais relevantes da legislação é a relação dos CNAEs a serem beneficiados. O CNAE é o instrumento de padronização nacional por meio dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país (disponível em cnae.ibge.gov.br).

21. Desde 18/3/2022, quando o benefício teve início, houve exclusões e inclusões de CNAE que poderiam se enquadrar nas regras. E, considerando que se trata de concessão de alíquota zero de imposto (IRPJ) e contribuições sociais (CSLL, Cofins e PIS/Pasep), cada vez que a norma exclui ou diminui o benefício, está aumentando o tributo e deve obedecer às anterioridades anuais e nonagesimais da Constituição Federal de 1988. Quanto ao IRPJ, aplicam-se as alíneas “b” e “c” do inciso II do art. 150, da CF/1988:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, (...):

(...) III - cobrar tributos: (...) b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou [princípio da anterioridade anual]; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b [princípio da anterioridade nonagesimal];

22. Quanto às contribuições, a anterioridade nonagesimal prevista no art. 195, § 6º, da Carta Magna deve ser observado:

Art. 195, § 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, ‘b’.

23. A Lei 14.148/2021 foi originalmente publicada com vetos da Presidência da República aos arts. 4º ao 7º, 10, § 1º, 15, 18, 19 e 21, e, dessa forma, o Perse ficou originalmente limitado. Conforme exposto pelas razões do veto, o Poder Executivo vetou o art. 4º, que conferia a alíquota zero, defendendo que a renúncia de receita exigia o cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória e da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.



4.2 Portaria ME 7.163, de 23/6/2021 – 1ª relação de CNAE

24. Mesmo com o veto do art. 4º, a lei permitia a renegociação de dívidas do setor de eventos e para isso as empresas precisavam ser identificadas objetivamente. Em 18/3/2022, quando o Congresso Nacional rejeitou os vetos do Presidente da República, o art. 4º da Lei 14.148/2021 passou a ter validade.

25. Antes de o art. 4º produzir efeitos, em atendimento ao art. 2º, § 2º da Lei 14.148, a Portaria do Ministério da Economia 7.163, de 23/6/2021, relacionou, em dois anexos, os códigos CNAEs a serem contemplados pelo benefício.

26. As empresas que exerciam as atividades econômicas relacionadas no Anexo I estavam habilitadas incondicionalmente. Já as empresas, cujos CNAEs estavam na relação do Anexo II (relacionadas ao setor turístico), se enquadrariam no programa apenas se, na data de publicação da Lei 14.148/2021, sua inscrição estivesse em situação regular no Cadastur (Lei 11.771/2008).

27. No Apêndice 1 desta instrução consta a relação dos códigos definidos pela referida portaria.

28. O Sistema de Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas (Cadastur) compreende as empresas e indivíduos que atuam no setor de turismo, é mantido pelo Ministério do Turismo em parceria com órgãos estaduais e distrital de turismo e serve para formalizar e legalizar os prestadores de serviços turísticos, além de oferecer vantagens e oportunidades para os cadastrados.

29. Em 31/10/2022 foi expedida a Instrução Normativa 2.114 da RFB esclarecendo, dentre outros detalhes, que o benefício do Perse seria sobre as receitas e os resultados das atividades econômicas de que tratam os Anexos I e II da Portaria ME 7.163/2021.

4.3 Portaria ME 11.266, de 29/12/2022 – 2ª relação de CNAE

30. Em 20/12/2022, foi editada a Medida Provisória 1.147/2022, que alterou a redação do art. 4º da Lei 14.148/2021 e prescreveu que ato do Ministério da Economia definiria as atividades econômicas que se enquadrariam no programa. Em consequência, o Ministério da Economia editou a Portaria 11.266/2022, a qual modificou, a partir de 2/1/2023, a lista de CNAEs beneficiados pelo Perse. No Apêndice 1 desta instrução consta a relação dos CNAEs abrangidos pela nova portaria.

31. Da mesma forma que a portaria anterior (Portaria ME 7163/2021), a Portaria 11.266/2022 relacionou as atividades das empresas do setor de eventos no Anexo I e as do setor turístico no Anexo II, exigindo para estas a inscrição regular no Cadastur naquela mesma data (em 18/3/2022, data da rejeição dos vetos).

4.4 Lei 14.592/2023 – 3ª relação de CNAE

32. A Lei 14.592/2023 foi originada da conversão da Medida Provisória 1.147/2022, que, por sua vez incorporou partes das MPs 1.157/2023, 1.159/2023 e 1.163/2023. Na conversão, mudou-se a redação do art. 4º mais uma vez e a lista dos CNAEs beneficiados estavam no seu texto. Não era mais o Poder Executivo quem definia os CNAEs, o Congresso avocou essa competência e definiu na lei. No Apêndice 1 desta instrução consta a relação dos CNAEs abrangidas pela Lei 14.592/2023 e mostra que o Congresso Nacional elaborou uma lista maior de atividades econômicas abarcadas pelo Perse.

33. Em 28/12/2023, a Medida Provisória 1.202/2023 revogou o art. 4º da Lei 14.148/2021, mas antes de produzir efeitos, foi revogada pela Medida Provisória 1.208, de 27/2/2024.

Lei 14.859/2024 – 4ª relação de CNAE

34. Em 22/5/2024, a Lei 14.859 alterou, mais uma vez, a Lei 14.148/2021, adicionando os arts. 4-A e 4-B, restringindo as atividades econômicas contempladas e delimitando o benefício à atividade principal ou preponderante da empresa. Por outro lado, nos casos em que exige a regularidade no Cadastur (atividades listadas no §5º do art. 4º), a lei ampliou a data de inscrição até 30 de maio de 2023. No Apêndice 1 desta instrução, consta a relação dos CNAEs dispostos na Lei 14.859/2024.



35. Atualmente a redação do art. 4º da Lei 14.148/2021 é a da Lei 14.859/2024. A RFB regulamentou o Perse na IN RFB 2.195, de 24/5/2024. Além da regulamentação, a RFB já publicou várias Soluções de Consulta (SCs) sobre o tema, em especial as SCs 215 e 245.

Lei 14.859/2024 – Art. 4º-A – Limite do Custo Fiscal e Relatórios Bimestrais pela RFB

36. Foi com a alteração de 22/5/2024 (Lei 14.859) que a Lei do Perse passou a conter o art. 4-A, determinando: i) habilitação prévia das empresas (a ser realizada de 3 de junho a 2 de agosto de 2024, segundo a IN RFB 2.195/2024); ii) relatórios bimestrais de acompanhamento da RFB e; iii) que o valor máximo de renúncia fiscal entre abril de 2024 e dezembro de 2026 será de R\$ 15 bilhões.

Art. 4º-A. O benefício fiscal estabelecido no art. 4º terá o seu custo fiscal de gasto tributário fixado, nos meses de abril de 2024 a dezembro de 2026, no valor máximo de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), o qual será demonstrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil em relatórios bimestrais de acompanhamento, contendo exclusivamente os valores da redução dos tributos das pessoas jurídicas de que trata o art. 4º que foram consideradas habilitadas na forma do art. 4º-B desta Lei, com desagregação dos valores por item da CNAE e por forma de apuração da base de cálculo do IRPJ, sendo discriminados no relatório os valores de redução de tributos que sejam objeto de discussão judicial não transitada em julgado, ficando o benefício fiscal extinto a partir do mês subsequente àquele em que for demonstrado pelo Poder Executivo em audiência pública do Congresso Nacional que o custo fiscal acumulado atingiu o limite fixado. (Incluído pela Lei nº 14.859, de 2024).

4.7 Lei 14.859/2024 – Art. 4º-B – Habilitação Prévia

37. O art. 4-B, também incluído pela Lei 14.859/2024 na Lei 14.148/2021 (e mencionado no art. 4º-A), trata do prazo para habilitação no programa e foi regulamentado pela IN RFB 2.195/2024:

Lei 14.148/2021, art. 4º-B - A fruição do benefício fiscal previsto no art. 4º desta Lei é condicionada à habilitação prévia, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da regulamentação deste artigo, restrita exclusivamente à apresentação, por plataforma eletrônica automatizada da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, dos atos constitutivos e respectivas alterações. (Incluído pela Lei nº 14.859, de 2024).

IN RFB 2195/2024, art. 4º - A habilitação para fruição do benefício fiscal deverá ser requerida no prazo de 60 (sessenta) dias, contado de 3 de junho de 2024.

§ 1º O requerimento para a habilitação deverá ser protocolizado no período de 3 de junho a 2 de agosto de 2024, após o qual será considerado sem efeito.

§ 2º O pedido de habilitação protocolizado no prazo previsto no § 1º é condição necessária para a fruição do benefício de que trata esta Instrução Normativa, inclusive em relação ao período compreendido entre a data de publicação da Lei nº 14.859, de 22 de maio de 2024, e a data da habilitação. (g.n.)

4.8 Lei 14.973/2024 – Dirbi

38. Considerando que uma das questões trazidas na SCN refere-se à Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), é importante registrar que as informações sobre essa obrigação acessória estão disponíveis em: <www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/beneficios-fiscais/beneficios-fiscais/declaracao-de-incentivos-renuncias-beneficios-e-imunidades-de-natureza-tributaria-dirbi>.

39. A Dirbi foi criada em 4/6/2024 pela Medida Provisória 1.227 e foi incluída na Lei 14.973, de 16/9/2024, que antecedeu o encerramento da vigência desta Medida Provisória (ocorrido em 1/10/2024).

40. A regulamentação da Dirbi consta na Instrução Normativa RFB 2.198, de 17/6/2024, cujo anexo lista o Perse como um dos benefícios tributários que exigem a declaração. Ademais, estabelece no art. 6º quais informações devem constar da declaração.

Art. 6º A Dirbi conterá informações relativas a valores do crédito tributário referente a impostos e contribuições que deixaram de ser recolhidos em razão da concessão dos incentivos, renúncias,



benefícios e imunidades de natureza tributária usufruídos pelas pessoas jurídicas constantes do Anexo Único. (g.n.)

5. JURISPRUDENCIA SOBRE O PERSE

41. Os julgados a seguir são exemplos de discussões travadas nos tribunais sobre o Perse. Não são julgados isolados, visto que as controvérsias neles tratadas se repetem em inúmeros processos nas cortes federais.

5.1 TRF-5/Apeleção/0801199-62.2023.4.05.8400

42. O acórdão que julgou a apelação do 0801199-62.2023.4.05.8400 manteve a exclusão do benefício fiscal (Perse) da empresa a partir da exclusão de seu CNAE pela Portaria ME 11.266/2022. O TRF-5 reconheceu o direito apenas no período de noventa dias subseqüentes à publicação da Portaria para atender à regra da anterioridade nonagesimal.

43. O TRF-5 entendeu que a exclusão de atividade beneficiada pela Portaria do Ministério da Economia evidenciou a adequação da política pública no sentido de reabertura da economia, que em nada fere o princípio da isonomia tributária e que, ao contrário, impede a ingerência do Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2.º, da CF/1988).

44. Outro fundamento do acórdão foi a inexistência de ofensa a direito adquirido ou ato jurídico perfeito, pois benefícios fiscais são, por sua natureza, passíveis de revogação ou modificação por força de critérios oportunistas de quem os concede, sendo certo que essas alterações passam a valer imediatamente, exceção feita à observância ao princípio de anterioridade e às situações nas quais o benefício exigir alguma contrapartida do contribuinte (art. 178 do CTN e Súmula 544 do STF).

TRIBUTÁRIO. (...) PROGRAMA DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS - PERSE. LEI 14.148/2021. ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA PORTARIA ME Nº 11.266, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2022. EXCLUSÃO DE ITENS DO ROL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS CONTEMPLADAS PELO BENEFÍCIO FISCAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. APELAÇÃO DA IMPETRANTE E REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDAS.

(TRF-5 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA: 0801199-62.2023.4.05.8400, Relator.: SEBASTIÃO JOSÉ VASQUES DE MORAES, Data de Julgamento: 17/10/2023, 6ª TURMA)

5.2 TRF-3/Apeleção/5008942-75.2022.4.03.6100

45. Este acórdão do TRF-3 trata da legalidade de exigência do Cadastur para empresas que exercem determinadas atividades econômicas. Até a promulgação da Lei 14.592/2023 a exigência era prevista em Portaria do Ministério da Economia (7.163/2021 e 11.266/2022), norma infralegal.

46. A controvérsia é centrada na possibilidade ou não de uma portaria (7.163) estabelecer exigência para conceder benefício fiscal. E o TRF-3 decide que o Ministério da Economia não possuía capacidade normativa para instituir a obrigação cadastral, excedendo a delegação concedida pela lei. Acrescenta que admitir que uma portaria possa inovar, criando uma obrigação para o contribuinte que não foi prevista em lei, importa violação ao disposto no art. 100, do CTN, pois desborda dos estreitos limites do poder regulamentar conferidos à Administração Fiscal.

47. No caso concreto, a impetrante era do ramo de “Restaurantes, Cafeteria, Bares e Similares”, atividade abrangida pelo Perse. O Tribunal decidiu que a empresa fazia jus ao ingresso no Perse sem observância da exigência de prévia inscrição no Cadastur, desde que observadas as restrições relativas às atividades contempladas no programa, respeitadas as regras da anterioridade pertinentes especificamente aos impostos e contribuições contemplados no programa.

EMENTA TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS. PERSE. LEI 14.148/2021. INSCRIÇÃO PRÉVIA NO CADASTUR. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EM LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA. RECURSO PROVIDO.

(...)

8. Apeleção provida para, reformando a sentença, conceder a segurança pretendida.

(TRF-3 - ApCiv: 5008942-75.2022.4.03.6100 SP, Relator.: NERY DA COSTA JUNIOR, Data de Julgamento: 19/12/2023, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 09/01/2024)

5.3 TRF-3/Embargos Declaratórios/5011386-81.2022.4.03.6100

48. Diferentemente do acórdão anterior, neste o TRF-3 julga pela regularidade das portarias do Ministério da Economia. Decide que a inscrição regular no Cadastur é requisito indispensável para a fruição dos benefícios fiscais pretendidos, nos casos previstos nas normas.

49. O fundamento é que para exercer a atividade de turismo, a Lei 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo) exige que a empresa esteja em situação regular no Cadastur. Conjugando essa Lei com a Lei do Perse aduz-se que somente podem atuar como prestadores de serviços turísticos os previamente cadastrados no Ministério do Turismo, de modo que o benefício fiscal somente poderia atingir quem já atuava regularmente no setor, mediante registro da atividade.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. PERSE. LEI FEDERAL Nº. 14.859/24. ACOLHIMENTO DOS DECLARATÓRIOS. I. CASO EM EXAME

(...)

5. A partir da análise da norma vigente, verifica-se que as empresas podem ser enquadradas no setor de eventos de duas formas: (1) eventos, hotelaria e exibição cinematográfica, referida no artigo 2º, § 1º, incisos I a III, da Lei Federal nº 14.148/21, com relação aos quais basta o enquadramento no Anexo I da Portaria ME nº. 7.163/21; (2) prestação de serviços turísticos, conforme artigo 2º, § 1º, inciso IV da Lei Federal nº 14.148/21 conjugado com a Lei Federal nº. 11.771/08 (Política Nacional de Turismo) e Anexo II da Portaria regulamentar.

6. No que diz respeito às atividades de eventos em geral, referidas no artigo 2º, § 1º, incisos I a III, da Lei Federal nº 14.148/21 e Anexo I da Portaria ME nº. 7.163/21, não se exige o cadastramento atinente às empresas de Turismo. Precedentes desta Turma.

7. De outro lado, caso se trate de atividade de turismo, exige-se que a empresa esteja em situação regular no CADASTUR, na medida que a “conjugação de ambas as leis - a do PERSE e a da Política Nacional de Turismo -, evidencia que somente podem atuar como prestadores de serviços turísticos os previamente cadastrados no Ministério do Turismo, de modo que o benefício fiscal concedido a partir da Lei 14.148/2021 somente poderia atingir quem já atuava regularmente no setor, mediante registro da atividade, dada a própria natureza emergencial e temporária das ações adotadas para compensação das medidas de isolamento ou de quarentena no enfrentamento da pandemia sanitária” Precedentes desta Turma.

(...)

(TRF-3 - ApelRemNec: 50113868120224036100, Relator.: Desembargadora Federal GISELLE DE AMARO E FRANCA, Data de Julgamento: 15/04/2025, 6ª Turma, Data de Publicação: 05/05/2025)

6. EXAME TÉCNICO

50. Superada a fase de verificação formal, de introdução sobre a legislação e processos correlatos, passamos a analisar a importância e a relevância do pedido da Câmara dos Deputados.

6.1 Limite do Custo Fiscal

51. Segundo as informações do Relatório Prévio da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (peça 4), mais de 85% do teto de R\$ 15 bilhões previstos no art. 4º-A da Lei do Perse já teria sido consumido.

52. A tabela a seguir mostra os valores consultados em 8/10/2025 sobre o custo fiscal no site Dados Abertos do Governo Federal (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais>) que continha os dados de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025.

Custo fiscal mensal do PERSE, abril/2024 a fevereiro/2025

ANO	MÊS	TOTAL (R\$)
2024	Abril	690.074.099,51
2024	Maio	775.092.309,53

2024	Junho	2.003.465.993,77
2024	Julho	990.031.771,84
2024	Agosto	880.434.015,42
2024	Setembro	2.317.179.570,89
2024	Outubro	1.012.978.804,04
2024	Novembro	1.033.167.702,55
2024	Dezembro	4.323.736.955,01
2024	Janeiro	674.303.115,65
2025	Fevereiro	579.497.475,66
	TOTAL	15.279.961.813,87

Fonte: Dados Abertos

53. Verifica-se na tabela que o custo fiscal máximo de R\$ 15 bilhões, estabelecido pelo art. 4-A para os meses de abril de 2024 a dezembro de 2026, teria sido atingido e ultrapassado, conforme dados da Dirbi. Nessa situação, o artigo 4º-A incluído pela Lei 14.859/2024 definiu que o benefício fiscal será extinto a partir do mês subsequente àquele em que for demonstrado pelo Poder Executivo em audiência pública do Congresso Nacional que o custo fiscal acumulado atingiu o limite fixado. Considerando que a proposta de encaminhamento será de realização de diligência à RFB, um dos pontos será para esta informar se houve algum ato do Poder Executivo no sentido de demonstrar ao Congresso Nacional que o limite foi atingido.

6.2 Apurações solicitadas

54. Além de extrapolação do mencionado limite, outras questões levantadas no relatório para serem apuradas foram:

54.1. O valor total das renúncias de receita tributária decorrentes do art. 4º da Lei 14.148/2021: conforme disposto anteriormente, os dados disponíveis no site Dados Abertos não estão completos. Esta lacuna vai de encontro ao art. 4º-A da Lei, acrescentado em 22/5/2024, que passou a exigir a elaboração de relatórios bimestrais de acompanhamento pela RFB contendo mais informações do que estas disponibilizadas em Dados Abertos.

54.1.1. Os relatórios devem conter os valores da redução dos tributos das pessoas jurídicas; os valores desagregados por item da CNAE; os valores desagregados por forma de apuração da base de cálculo do IRPJ (lucro real ou lucro presumido); os valores desagregados que sejam objeto de discussão judicial não transitada em julgado; e os valores da redução dos tributos das pessoas jurídicas habilitadas na forma do art. 4º-B desta Lei.

54.1.2. Considerando que os dados estão incompletos, será proposta diligência à RFB para que disponibilize, ou informe onde estão disponibilizados, os relatórios bimestrais de acompanhamento previstos no art. 4º-A da Lei 14.148/2021, contendo as informações que a lei determina.

54.2. Valores de renúncia concedidos via decisão judicial, discriminados daqueles concedidos por meio administrativo: Considerando que o art. 4º da Lei 14.148/2021 teve sua redação alterada algumas vezes, criou-se um cenário de instabilidade e insegurança jurídica. Faz sentido, portanto, que muitas empresas tenham procurado obter o benefício pela via judicial.

54.2.1. Dessa forma, para identificar as divergências de interpretação da lei entre o Executivo e o Judiciário e seus resultados, faz-se necessária uma diligência à RFB solicitando dados sobre quanto do benefício foi concedido diretamente pela Receita Federal (via administrativa) e quanto foi obtido por meio de decisões judiciais transitadas em julgado ou não.

54.3. Custo fiscal antes da exigência de habilitação prévia: a partir da alteração da Lei do Perse em 22/5/2024, a fruição do benefício fiscal ficou condicionada à habilitação prévia (art. 4º-B). Diante disso, será proposta diligência à RFB para que informe se todos os beneficiados do Perse estão devidamente habilitados na forma da IN RFB 2.195/2024.



54.4. *Dados declarados na Declaração de Informações Rendimento e Benefícios (Dirbi): o Congresso Nacional questionou se os dados declarados pelas empresas na Dirbi atendem às exigências do art. 4º-A da referida lei, ou seja, solicitou que o TCU verifique se o preenchimento da Dirbi pelas empresas contempla todos os requisitos legais.*

54.4.1. *Conforme descrito em tópico anterior, a Dirbi é uma obrigação acessória cuja legislação (IN RFB 2.198/2024) exige que sejam informados apenas os valores do crédito tributário referente a impostos e contribuições que deixaram de ser recolhidos.*

54.4.2. *O art. 4-A referido na SCN não impôs obrigação aos contribuintes, mas à RFB de elaborar os relatórios bimestrais de acompanhamento. A mesma lei que acrescentou o art. 4-A, também incluiu o art. 4-B, que criou a exigência da habilitação prévia. Assim, os dados preenchidos pelo contribuinte na habilitação prévia (IN RFB 2.195/2024) fornecem os subsídios necessários para a RFB conceder ou não o benefício, bem como complementam as informações necessárias para a elaboração dos relatórios.*

54.4.3. *Será proposta diligência à RFB para que esclareça se os dados atualmente declarados pelas empresas na Dirbi atendem integralmente às exigências do artigo 4º-A da Lei 14.148/2021 e, caso haja algum requisito não contemplado, informar quais são as lacunas.*

54.5. *Exigências legais do art. 4º-A: O Congresso Nacional também questionou se as demais exigências legais previstas no art. 4º-A estão sendo efetivamente cumpridas. Entretanto, as diligências propostas nos demais itens já responderão a essa questão.*

54.6. *Possível concentração do benefício em grandes grupos econômicos: a SCN sugere que o benefício fiscal pode estar sendo concentrado em poucos conglomerados econômicos e pede uma apuração sobre o assunto.*

54.6.1. *Além do site Dados Abertos, outra fonte de dados sobre benefícios fiscais é o painel desenvolvido pela RFB e disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-e-atividades/beneficios>>, que possibilita a seleção de dados por região, modalidade, estado e período. No painel é possível observar as dez empresas que são mais favorecidas com a renúncia do Perse em 2024 e em 2025. (figura no original).*

54.6.2. *Contudo, a análise desse ponto requer que se mapeiem as relações societárias das empresas beneficiadas pelo programa, que compreenderia um estudo em mais de 90 mil empresas. Ademais, uma conclusão positiva dessa concentração não tornaria ilegal o recebimento do benefício pelas empresas participantes desses grupos econômicos. Será proposta diligência à RFB para que informem se há algum estudo com essa abordagem.*

54.7. *Habilitação/Cadastur: outra questão na SCN é sobre a condução regular do processo de habilitação das empresas, especialmente das grandes corporações que atuam em áreas como gastronomia, turismo e entretenimento, com cumprimento integral dos critérios legais, como o prévio registro no Cadastur.*

54.7.1. *Conforme apontado na jurisprudência colacionada, a exigência de inscrição no Cadastur para as empresas do setor de turismo gerou controvérsias levadas ao Judiciário e há algumas decisões no sentido de que a exigência por portaria era ilegal. Entretanto, a partir da Lei 14.592/2023 o requisito é legal e explícito no art. 4º, § 5º da Lei 14.148/2021.*

54.7.2. *Será proposta diligência à RFB para verificação do cumprimento dessas exigências, conforme previsto na legislação vigente à época da concessão do benefício.*

54.8. *Impacto no Preço Final ao Consumidor: o item 8 da Solicitação do Congresso Nacional requer apurar se a renúncia fiscal instituída pelo Perse refletiu se nos preços dos bens e serviços oferecidos às pessoas consumidoras do setor de eventos.*

54.8.1. *A legislação do Perse não prevê metas explícitas de repasse da desoneração ao consumidor e não foram identificados, até o momento, uma avaliação do impacto da política sobre preços.*

54.8.2. *Propor-se-á, entretanto, realização de diligência junto à RFB para obter dados e análises sobre o impacto da renúncia fiscal nas empresas do setor e no preço final dos produtos e*



serviços, de modo a subsidiar o Congresso Nacional com informações sobre a efetividade da política nos preços praticados.

54.9. Verificação do Código de Atividade Econômica (CNAE): Outro ponto questionado na SCN é se, no momento da habilitação e durante o usufruto do benefício fiscal, a Receita Federal aferiu se o CNAE preponderante da empresa correspondia efetivamente às atividades previstas para enquadramento no Perse, inclusive quanto à data de alteração do CNAE.

54.9.1. Para verificação desse item, será proposta realização de diligência junto à RFB para que descreva o procedimento de conferência da atividade econômica da empresa (CNAE) solicitante do benefício com a vigência das normas do Perse.

7. CONCLUSÃO

55. A presente Solicitação do Congresso Nacional preenche os requisitos de admissibilidade para tramitação no Tribunal. A fiscalização solicitada trata de renúncia de receita cujo limite de custo fiscal, fixado em R\$ 15 bilhões pela Lei 14.148/2021, teria sido superado, segundo apuração de R\$ 15,28 bilhões em dados do portal Dados Abertos do Governo Federal consultados em 8 de outubro de 2025.

56. A apuração dos questionamentos formulados na SCN – incluindo a confirmação da extrapolação do limite e a análise dos demais impactos do programa – depende de dados detalhados não disponíveis publicamente. Diante disso, a instrução do processo requer a realização de diligência junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para obter as informações e os documentos necessários à análise, conforme detalhado na proposta de encaminhamento.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submete-se a presente SCN, formulada por intermédio do Of. P. 086/2025/CDC, de 10/7/2025 (peça 3), pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Deputado Daniel de Almeida, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 9, de 1º/4/2025, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Ministro Relator, Augusto Nardes, com proposta de:

57.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

57.2. promover diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para que, no prazo de quinze dias, apresente a este Tribunal:

57.2.1. confirmação sobre a extrapolação do limite do custo fiscal de gasto tributário de R\$ 15 bilhões previsto no art. 4º-A da Lei 14.148/2021 e, em caso positivo, informar sobre a existência de algum ato administrativo por parte do Poder Executivo no sentido de demonstrar ao Congresso Nacional que tal limite foi atingido;

57.2.2. os relatórios bimestrais de acompanhamento, exigidos pelo art. 4º-A da Lei 14.148/2021, contendo as informações que a lei determina, considerando que os dados disponíveis no site Dados Abertos estão incompletos;

57.2.3. relação, em planilha detalhada, em formato editável, dos benefícios conferidos pela Lei 14.148/2021, identificando quanto do benefício foi concedido pela RFB (via administrativa) e quanto foi por meio de decisões judiciais;

57.2.4. informação sobre a existência ou não de estudo elaborado pela RFB sobre os principais fundamentos para concessão judicial do benefício conferido pela Lei 14.148/2021;

57.2.5. informações comparativas, se existentes, sobre a fruição do benefício antes e depois da exigência de habilitação prévia no Perse (prevista no art. 4º-A da Lei 14.148/2021), também distinguindo os acessos administrativos dos judiciais;

57.2.6. confirmação de que a habilitação de todos os atuais beneficiados do Perse foi efetuada na forma da IN RFB 2.195, de 24/5/2024;



57.2.7. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar a conformidade das informações prestadas pelas empresas na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi) com as exigências do artigo 4º-A da Lei 14.148/2021;

57.2.8. estudo elaborado pela RFB, se existente, sobre a concentração do benefício fiscal do Perse, Lei 14.148/2021, em grandes grupos econômicos;

57.2.9. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar o cumprimento da exigência de inscrição das empresas do setor de turismo no Cadastur, conforme previsto na legislação do Perse vigente à época da concessão do benefício fiscal;

57.2.10. o cumprimento dos critérios de habilitação por parte das empresas, especialmente no que tange à data de inscrição no Cadastur e à preponderância do CNAE principal da empresa no momento da solicitação e durante a fruição do benefício previsto na Lei 14.148/2021;

57.2.11. informação sobre a existência de avaliação realizada pela RFB sobre o impacto da renúncia fiscal promovida pela Lei 14.148/2021, de modo a subsidiar o Congresso Nacional com informações precisas sobre a efetividade da política nos preços praticados;

57.2.12. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para conferir se a atividade econômica (CNAE) da empresa solicitante do benefício está compreendida dentre os CNAEs previstos nas normas do Perse e dentro da vigência de cada uma delas;

57.3. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, informando-o sobre as providências adotadas por este Tribunal para o atendimento da solicitação em análise.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (peça 3) que, aprovou, em 9/7/2025, a Proposta de Fiscalização e Controle 9/2025, solicitando uma fiscalização, com o auxílio deste Tribunal de Contas da União, sobre a execução e os impactos da política de renúncia fiscal instituída pelo art. 4º da Lei 14.148/2021, que criou o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).

2. O objetivo da SCN é avaliar a regularidade e os efeitos da aplicação do benefício fiscal previsto, especialmente quanto à concentração de benefícios em grandes conglomerados, à conformidade dos processos de habilitação e ao impacto da política sobre o consumidor final.

3. Ao analisar preliminarmente o feito, a AudFiscal concluiu que a presente Solicitação do Congresso Nacional preenche os requisitos de admissibilidade para tramitação no Tribunal, visto que a fiscalização solicitada trata de renúncia de receita, cujo limite de custo fiscal, fixado em R\$ 15 bilhões pela Lei 14.148/2021, teria sido superado, segundo apuração os R\$ 15,28 bilhões em dados do portal Dados Abertos do Governo Federal consultados em 8 de outubro de 2025.

4. Ainda segundo o exame técnico, a apuração dos questionamentos formulados na SCN – incluindo a confirmação da extrapolação do limite e a análise dos demais impactos do programa – depende de dados detalhados não disponíveis publicamente, motivo pelo qual sugere a realização de diligência junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para obter as informações e os documentos necessários à análise, conforme detalhado na proposta de encaminhamento.

5. A Solicitação do Congresso Nacional pode ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

6. Na presente fase preliminar, verifico que a unidade técnica abordou, com bastante propriedade em sua minudente instrução (peça 10), cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, todas as questões necessárias ao saneamento do processo.



7. Sendo assim, acolho a proposta uníssona da AudFiscal, no sentido de conhecer do processo e realizar a diligência sugerida, nos termos propostos pela unidade especializada deste Tribunal.

8. Por fim, concordo igualmente com a proposição técnica de dar conhecimento desta deliberação ao solicitante.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2532/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.851/2025-3.

1.1. Apenso: 003.221/2025-3

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

3. Solicitante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

5. Relator: Ministro Augusto 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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN) referente à fiscalização sobre a execução e os impactos da política de renúncia fiscal instituída pelo art. 4º da Lei 14.148/2021 (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse));

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 Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. promover diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente a este Tribunal os elementos a seguir listados:

9.2.1. confirmação sobre a extrapolação do limite do custo fiscal de gasto tributário de R\$ 15 bilhões previsto no art. 4º-A da Lei 14.148/2021 e, em caso positivo, informar sobre a existência de algum ato administrativo por parte do Poder Executivo no sentido de demonstrar ao Congresso Nacional que tal limite foi atingido;

9.2.2. os relatórios bimestrais de acompanhamento, exigidos pelo art. 4º-A da Lei 14.148/2021, contendo as informações que a lei determina, considerando que os dados disponíveis no site Dados Abertos estão incompletos;

9.2.3. relação, em planilha detalhada, em formato editável, dos benefícios conferidos pela Lei 14.148/2021, identificando quanto do benefício foi concedido pela RFB (via administrativa) e quanto foi por meio de decisões judiciais;

9.2.4. informação sobre a existência ou não de estudo elaborado pela RFB sobre os principais fundamentos para concessão judicial do benefício conferido pela Lei 14.148/2021;



9.2.5. informações comparativas, se existentes, sobre a fruição do benefício antes e depois da exigência de habilitação prévia no Perse (prevista no art. 4º-A da Lei 14.148/2021), também distinguindo os acessos administrativos dos judiciais;

9.2.6. confirmação de que a habilitação de todos os atuais beneficiados do Perse foi efetuada na forma da IN RFB 2.195, de 24/5/2024;

9.2.7. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar a conformidade das informações prestadas pelas empresas na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi) com as exigências do artigo 4º-A da Lei 14.148/2021;

9.2.8. estudo elaborado pela RFB, se existente, sobre a concentração do benefício fiscal do Perse, Lei 14.148/2021, em grandes grupos econômicos;

9.2.9. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para verificar o cumprimento da exigência de inscrição das empresas do setor de turismo no Cadastur, conforme previsto na legislação do Perse vigente à época da concessão do benefício fiscal;

9.2.10. o cumprimento dos critérios de habilitação por parte das empresas, especialmente no que tange à data de inscrição no Cadastur e à preponderância do CNAE principal da empresa no momento da solicitação e durante a fruição do benefício previsto na Lei 14.148/2021;

9.2.11. informação sobre a existência de avaliação realizada pela RFB sobre o impacto da renúncia fiscal promovida pela Lei 14.148/2021, de modo a subsidiar o Congresso Nacional com informações precisas sobre a efetividade da política nos preços praticados;

9.2.12. esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela RFB para conferir se a atividade econômica (CNAE) da empresa solicitante do benefício está compreendida dentre os CNAEs previstos nas normas do Perse e dentro da vigência de cada uma delas;

9.3. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.557/2025-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (SCN).



Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REGISTROS FRAUDULENTOS DE PESCADORES JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). SEGURO-DESEMPREGO DO PESCADOR ARTESANAL (SDPA). ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), peça 12, que contou com o endosso do corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 13-14), transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, enviado por meio do ofício 138/2025/CFFC-P, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Deputado Bacelar (peça 3).*

HISTÓRICO

2. *A solicitação decorre da aprovação, pela CFFC/CD, do Requerimento 291/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo (peça 4), o qual solicita informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre possíveis irregularidades no pagamento do seguro defeso em diversos municípios dos estados do Maranhão e Pará, decorrentes de registros fraudulentos de pescadores junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

3. *O Deputado Evair Vieira de Melo baseia-se na notícia vinculada no portal UOL sobre a existência de esquema estruturado de fraudes envolvendo o registro e a habilitação de pescadores em municípios dos estados do Maranhão e Pará, com a participação de colônias e federações conveniadas ao INSS. O Deputado afirma que em diversas localidades, o número de beneficiários supera de forma absurda o total da população economicamente ativa e não encontra qualquer lastro na produção pesqueira efetiva, nas embarcações registradas ou na infraestrutura disponível.*

4. *A solicitação foi registrada nesta Corte em 2/9/2025. Em 3/9/2025, o Deputado Bacelar, que preside a CFFC, foi notificado sobre o registro deste processo (peça 5).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. *O presente processo, por ser um pedido de informações a essa Corte, deve ser classificado como solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, na forma do art. 3º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.*

6. *Os arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar para solicitar o envio de informações sobre as fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas, quando a solicitação for aprovada pela comissão.*

7. *Assim, sendo legítima a autoridade solicitante e preenchidos os demais requisitos, cabe o conhecimento do expediente como solicitação de informações.*

EXAME TÉCNICO

8. *A solicitação de informações feita pela CFFC/CD baseia-se no Requerimento 291/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, que justificou seu pedido ao TCU em razão de notícia vinculada na mídia (Portal UOL).*



9. A solicitação de informações possui os seguintes questionamentos (peça 3):

- a) O TCU possui auditorias em curso relacionadas ao aumento atípico de registros de pescadores e pagamentos de seguro defeso nos estados do Maranhão e do Pará, especialmente nos municípios de Cametá (PA), São Sebastião da Boa Vista (PA), Nova Olinda do Maranhão (MA) e São João Batista (MA)? Se sim, quais são os resultados parciais ou finais dessas apurações?
- b) Qual o valor total estimado de pagamentos indevidos de seguro defeso entre 2020 e 2024, com base em dados já coletados ou em andamento de auditorias? É possível apresentar esse valor discriminado por unidade da federação e por município?
- c) O TCU já verificou a regularidade dos convênios firmados entre o INSS e entidades representativas dos pescadores, como colônias, federações estaduais e a Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura (CBPA)? Foram identificados casos de repasses irregulares ou ausência de critérios objetivos para habilitação dessas entidades?
- d) Diante dos relatos de que servidores públicos teriam cedido ou permitido o uso indevido de suas credenciais de acesso, o TCU apurou se houve falha nos mecanismos de controle de acesso aos sistemas do INSS e do Ministério da Pesca? Quais são os riscos sistêmicos associados a essa vulnerabilidade?
- e) O TCU analisou se houve omissão ou conivência de gestores públicos federais (do Ministério da Pesca, do INSS ou da Previdência) diante do crescimento explosivo e inexplicável do número de beneficiários? Existem apurações em curso sobre responsabilidade funcional de autoridades?
- f) O Tribunal avalia que as medidas recentemente anunciadas pelo governo federal (como a exigência de biometria e homologação por prefeituras) são suficientes para mitigar os riscos de novas fraudes? Caso contrário, que medidas adicionais deveriam ser adotadas com urgência?
- g) O TCU pretende recomendar a suspensão temporária de pagamentos do seguro defeso em regiões com fortes indícios de fraude, até que haja revalidação dos cadastros e revisão das entidades conveniadas?
- h) Foi constatada a ocorrência de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral dos recursos do seguro defeso por parte de dirigentes de federações ou de agentes públicos? Em caso afirmativo, o TCU encaminhou tais achados ao Ministério Público ou à Polícia Federal?

10. A seguir detalha-se em tópicos a resposta para cada um dos questionamentos.

- a) Auditoria em andamento nos pagamentos do seguro defeso (TC 000.890/2025-1).

11. Quanto à existência de auditoria em curso sobre seguro defeso nos estados do Maranhão e do Pará e em determinados municípios, está em andamento no TCU, no âmbito do processo TC 000.890/2025-1, auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como seguro defeso. O objetivo da fiscalização é avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos.

12. Ressalta-se que a auditoria teve como escopo a avaliação do processo de concessão do benefício, abrangendo desde a fase de obtenção do Registro-Geral da Atividade Pesqueira (RGP) até o pagamento ao beneficiário, com a verificação dos controles envolvidos. O trabalho não teve como foco a análise de fraudes em municípios específicos, como os citados na solicitação.

13. Em alguns estados, a análise estatística será realizada em nível municipal, incluindo mapeamentos de cobertura e produtividade, a fim de avaliar a coerência entre a população potencial, o número de pescadores registrados, a produção das espécies sujeitas a defeso e a quantidade de beneficiários do SDPA.

14. Essa análise mais detalhada visa identificação de riscos de inclusão e exclusão nos municípios. Os resultados poderão indicar maiores descompassos entre a expansão do cadastro e o desempenho produtivo do setor, demandando verificação quanto à ocorrência de fraudes por inclusão excessiva.



b) O exercício financeiro de 2024 será fiscalizado na auditoria do TCU.

15. Quanto ao valor estimado de pagamentos indevidos de seguro defeso, ressalta-se que a fiscalização (TC 000.890/2025-1), ainda em andamento, restringirá à folha de pagamentos de todo exercício de 2024.

16. A auditoria fornecerá um indicativo dos riscos e da urgência das ações corretivas. A análise será realizada com o cruzamento de dados das bases do SDPA com diversas bases externas, como as da Receita Federal e do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), entre outras. Haverá a possibilidade de apresentar os resultados por unidade da federal.

c) Os convênios e acordos de cooperação técnica não fazem parte do escopo da auditoria.

17. No que tange aos convênios e acordos de cooperação técnica (ACTs) celebrados com entidades representativas dos pescadores, como colônias, federações estaduais e a CBPA, deve-se esclarecer que não fazem parte do escopo da auditoria.

d) Os sistemas e mecanismos de controle de acesso não fazem parte do escopo da auditoria.

18. Em relação à apuração de falha nos mecanismos de controle de acesso aos sistemas do INSS e do Ministério da Pesca e Aquicultura, ressalta-se que o escopo da fiscalização do TCU abrangerá desde a fase de registro no RGP até o processo de pagamento ao beneficiário, com foco nos controles internos do processo. No entanto, não fazem parte do escopo a apuração de falhas nos mecanismos de controle de acesso dos sistemas internos do INSS e do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a detecção de fraudes envolvendo especificamente vulnerabilidades de segurança de baixo nível.

19. Além disso, foram excluídos do escopo da auditoria a análise de hardwares, sistemas operacionais, sistemas de atendimento ao público nos postos do INSS e sistemas usados pela Dataprev para pagamentos do benefício.

e) A possível omissão de gestores e a apuração de responsabilidades será averiguada na auditoria.

20. Quanto à possível omissão ou conivência de gestores públicos federais diante do crescimento do número de beneficiários, caso seja um achado da auditoria, na fiscalização em andamento, poderá haver a apuração de responsabilidade funcional de autoridades.

f) Medidas recentes determinadas pela Medida Provisória 1.303/2025 serão avaliadas pela auditoria.

21. Quanto às medidas recentes adotadas pelo Governo Federal, pela Medida Provisória 1.303/2025 no processo de concessão dos benefícios SDPA, tais como biometria e homologação por prefeitura, serão avaliadas pela auditoria.

g) Suspensão temporária de pagamentos de benefícios não é regra nas auditorias do TCU.

22. A suspensão temporária de pagamentos do seguro defeso em casos de indícios de fraude, não é comum nas auditorias do TCU. Ao detectar possível irregularidade em concessão ou pagamento de benefícios, tais como do SDPA, esta Corte de Contas, em regra, envia determinações e recomendações ao órgão gestor do benefício para que este adote medidas para revisar os benefícios e, se for o caso de confirmação da irregularidade, suspender os demais pagamentos e providencie a restituição do dano aos cofres públicos. Após, cabe ao TCU, monitorar o resultado das medidas adotadas pelo órgão gestor.

h) O escopo da auditoria não abrangeu apuração de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral

23. A apuração de ocorrência de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral dos recursos por parte de dirigentes de federações ou agentes públicos não integra o escopo inicial da auditoria.



CONCLUSÃO

24. *A SCN encaminhada pela CFFC/CD solicita informações ao TCU sobre fiscalização desta Corte nos benefícios do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como seguro defeso.*

25. *Na medida em que se trata de pedido de informações a esta Corte, classificou-se o presente processo como solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, na forma do art. 3º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.*

26. *Considerando estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes previstos no artigo 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no artigo 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008, propôs-se conhecer do expediente como solicitação de informações.*

27. *Ainda, considerando o disposto no art. 17, § 3º, da Resolução TCU 215/2008, deve-se informar ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que, após o julgamento do TC 000.890/2025-1, a deliberação desta Corte de Contas será levada a seu conhecimento.*

28. *Nesse sentido, propõe-se considerar atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) conhecer da presente solicitação de informações, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no artigo 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), que está em andamento no TCU, no âmbito do processo TC 000.890/2025-1, auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), para avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos;

c) encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia de inteiro teor do acórdão que vier a ser prolatado, na forma prevista nos arts. 15, § 3º e 19 da Resolução TCU 215/2008;

d) considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008; e

e) arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do RI/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SC) enviada ao TCU, por meio do ofício 138/2025/CFFC-P, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Deputado Bacelar (peça 3).

2. A solicitação é decorrente do Requerimento 291/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo (peça 4), que solicita informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre possíveis irregularidades no pagamento do seguro defeso em diversos municípios dos estados do Maranhão e Pará, decorrentes de registros fraudulentos de pescadores junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O requerimento estabeleceu o exame das seguintes questões:

“a) O TCU possui auditorias em curso relacionadas ao aumento atípico de registros de pescadores e pagamentos de seguro defeso nos estados do Maranhão e do Pará, especialmente nos municípios de Cametá (PA), São Sebastião da Boa Vista (PA), Nova Olinda do Maranhão (MA) e São João Batista (MA)? Se sim, quais são os resultados parciais ou finais dessas apurações?



b) Qual o valor total estimado de pagamentos indevidos de seguro defeso entre 2020 e 2024, com base em dados já coletados ou em andamento de auditorias? É possível apresentar esse valor discriminado por unidade da federação e por município?

c) O TCU já verificou a regularidade dos convênios firmados entre o INSS e entidades representativas dos pescadores, como colônias, federações estaduais e a Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura (CBPA)? Foram identificados casos de repasses irregulares ou ausência de critérios objetivos para habilitação dessas entidades?

d) Diante dos relatos de que servidores públicos teriam cedido ou permitido o uso indevido de suas credenciais de acesso, o TCU apurou se houve falha nos mecanismos de controle de acesso aos sistemas do INSS e do Ministério da Pesca? Quais são os riscos sistêmicos associados a essa vulnerabilidade?

e) O TCU analisou se houve omissão ou conivência de gestores públicos federais (do Ministério da Pesca, do INSS ou da Previdência) diante do crescimento explosivo e inexplicável do número de beneficiários? Existem apurações em curso sobre responsabilidade funcional de autoridades?

f) O Tribunal avalia que as medidas recentemente anunciadas pelo governo federal (como a exigência de biometria e homologação por prefeituras) são suficientes para mitigar os riscos de novas fraudes? Caso contrário, que medidas adicionais deveriam ser adotadas com urgência?

g) O TCU pretende recomendar a suspensão temporária de pagamentos do seguro defeso em regiões com fortes indícios de fraude, até que haja revalidação dos cadastros e revisão das entidades conveniadas?

h) Foi constatada a ocorrência de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral dos recursos do seguro defeso por parte de dirigentes de federações ou de agentes públicos? Em caso afirmativo, o TCU encaminhou tais achados ao Ministério Público ou à Polícia Federal?"

3. Conforme consta na manifestação da AudBenefícios, cujos fundamentos acolho como minhas razões de decidir, a matéria requerida vem sendo tratada no âmbito do TC 000.890/2025-1, auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), cujo objetivo da fiscalização é avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos.

4. A unidade técnica respondeu aos demais questionamentos da seguinte forma:

"b) O exercício financeiro de 2024 será fiscalizado na auditoria do TCU.

15. Quanto ao valor estimado de pagamentos indevidos de seguro defeso, ressalta-se que a fiscalização (TC 000.890/2025-1), ainda em andamento, restringirá à folha de pagamentos de todo exercício de 2024.

16. A auditoria fornecerá um indicativo dos riscos e da urgência das ações corretivas. A análise será realizada com o cruzamento de dados das bases do SDPA com diversas bases externas, como as da Receita Federal e do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), entre outras. Haverá a possibilidade de apresentar os resultados por unidade da federal.

c) Os convênios e acordos de cooperação técnica não fazem parte do escopo da auditoria.

17. No que tange aos convênios e acordos de cooperação técnica (ACTs) celebrados com entidades representativas dos pescadores, como colônias, federações estaduais e a CBPA, deve-se esclarecer que não fazem parte do escopo da auditoria.

d) Os sistemas e mecanismos de controle de acesso não fazem parte do escopo da auditoria.

18. Em relação à apuração de falha nos mecanismos de controle de acesso aos sistemas do INSS e do Ministério da Pesca e Aquicultura, ressalta-se que o escopo da fiscalização do TCU abrangerá desde a fase de registro no RGP até o processo de pagamento ao beneficiário, com foco nos controles internos do processo. No entanto, não fazem parte do escopo a apuração de falhas



nos mecanismos de controle de acesso dos sistemas internos do INSS e do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a detecção de fraudes envolvendo especificamente vulnerabilidades de segurança de baixo nível.

19. Além disso, foram excluídos do escopo da auditoria a análise de hardwares, sistemas operacionais, sistemas de atendimento ao público nos postos do INSS e sistemas usados pela Dataprev para pagamentos do benefício.

e) A possível omissão de gestores e a apuração de responsabilidades será averiguada na auditoria.

20. Quanto à possível omissão ou conivência de gestores públicos federais diante do crescimento do número de beneficiários, caso seja um achado da auditoria, na fiscalização em andamento, poderá haver a apuração de responsabilidade funcional de autoridades.

f) Medidas recentes determinadas pela Medida Provisória 1.303/2025 serão avaliadas pela auditoria.

21. Quanto às medidas recentes adotadas pelo Governo Federal, pela Medida Provisória 1.303/2025 no processo de concessão dos benefícios SDPA, tais como biometria e homologação por prefeitura, serão avaliadas pela auditoria.

g) Suspensão temporária de pagamentos de benefícios não é regra nas auditorias do TCU.

22. A suspensão temporária de pagamentos do seguro defeso em casos de indícios de fraude, não é comum nas auditorias do TCU. Ao detectar possível irregularidade em concessão ou pagamento de benefícios, tais como do SDPA, esta Corte de Contas, em regra, envia determinações e recomendações ao órgão gestor do benefício para que este adote medidas para revisar os benefícios e, se for o caso de confirmação da irregularidade, suspender os demais pagamentos e providencie a restituição do dano aos cofres públicos. Após, cabe ao TCU, monitorar o resultado das medidas adotadas pelo órgão gestor.

h) O escopo da auditoria não abrangeu apuração de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral

23. A apuração de ocorrência de enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou uso político-eleitoral dos recursos por parte de dirigentes de federações ou agentes públicos não integra o escopo inicial da auditoria.”

5. Nessa linha, se faz mister informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, que está em andamento no TCU auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), para avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos.

6. Por fim, considero integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2533/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.557/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego.



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 Solicitação do Congresso Nacional, a qual solicita informações sobre possíveis irregularidades no pagamento do seguro defeso em diversos municípios dos estados do Maranhão e Pará, decorrentes de registros fraudulentos de pescadores junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

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 Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), que está em andamento no TCU, no âmbito do processo TC 000.890/2025-1, auditoria operacional no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), para avaliar se o benefício cumpre seus objetivos, especificamente analisando os principais controles existentes e a conformidade dos pagamentos;

9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

9.4. comunicar esta decisão ao solicitante; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 038.124/2020-3

Apenso: TC 023.699/2021-3.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Município de Pinheiro-MA.



Recorrentes: Carlos Morais de Abreu (905.984.583-87); Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (08.286.688/0001-20).

Representação legal: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7.405/OAB-MA) e Marcus Aurelio Borges Lima (9.112/OAB-MA), representando a Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.; Gabriel Soares Cruz (10239/OAB-MA), representando Carlos Morais de Abreu.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDEB. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 260), que contou com o endosso do dirigente daquela unidade técnica (peças 261) e a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 262), transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Carlos Morais de Abreu e pela Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. contra o Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 137/2025-TCU-Plenário, ambos relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com o seguinte teor (peças 166, 189, 228 e 243):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente da conversão do TC 015.889/2018-1, nos termos do item 9.3 do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, e relativa a possível superfaturamento praticado no contrato 15/INEX/004/2017, firmado entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., para fornecimento de livros didáticos para a Rede Municipal de Ensino, e custeado com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),

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

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

9.2. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Augusto Cesar Miranda Rodrigues e Carlos Morais de Abreu e pela empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.;

9.3. julgar irregulares as contas de Augusto Cesar Miranda Rodrigues, Magno Luís Mendes da Silva, Carlos Morais de Abreu, e Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, bem como condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, conforme solidariedade indicada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Município de Pinheiro/MA, 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:

9.3.1. Débito solidário entre Augusto Cesar Miranda Rodrigues, Magno Luís Mendes da Silva, Carlos Morais de Abreu e Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.:

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 136.677,80	4/5/2017

9.3.2. Débito solidário entre os Srs. Augusto Cesar Miranda Rodrigues, Magno Luís Mendes da Silva e Carlos Morais de Abreu:

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 388.783,40	4/5/2017

9.4. aplicar aos Srs. Augusto Cesar Miranda Rodrigues, Magno Luís Mendes da Silva, Carlos Morais de Abreu e Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, conforme quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

RESPONSÁVEL	VALOR (R\$)
Augusto Cesar Miranda Rodrigues	200.000,00
Carlos Morais de Abreu	200.000,00
Magno Luís Mendes da Silva	110.000,00
Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.	30.000,00

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão e das peças que o fundamentam:

9.6.1. ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Maranhão (MPF/MA), 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;

9.6.2. ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA);

9.6.3. aos responsáveis e à Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, para ciência;

9.6.4. a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atenção à Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 015.889/2018-1, o qual tratou de solicitação do Congresso Nacional baseada na Proposta de Fiscalização e Controle (FPC) 140/2017 para que o TCU fiscalizasse a contratação, por inexigibilidade de licitação e com recursos do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), da empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (Florescer) pelo Município de Pinheiro/MA, no valor de R\$ 1.829.467,00, para o fornecimento de livros didáticos para a rede municipal de ensino.

2.1. Ao apreciar a referida solicitação, o TCU concluiu, em síntese, que:

a) foram atendidos os requisitos para contratação da Florescer por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, então vigente, tendo em vista o entendimento do TCU acerca de exclusividade relativa, materializado nos Acórdãos 3.290/2011-TCU-Plenário; 95/2007-TCU-Plenário; 6.803/2010-TCU-Segunda Câmara, entre outros;



b) não foram atendidas as exigências contidas no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993, atinentes à necessidade de justificação da escolha do fornecedor e do preço contratado;

c) em relação ao Lote 1 (Coleção Conhecer e Crescer e Livro de Anotações Turma do Nariz), os indícios de sobrepreço e de superfaturamento indicam a possibilidade de ocorrência de prejuízo no valor de R\$ 525.461,20;

d) não foram apresentados elementos comprobatórios da entrega dos livros, configurando indício de débito equivalente ao valor da contratação (R\$ 1.829.467,00);

e) por meio de consultas ao site do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCM-MA), foram constatados indícios de que as pesquisas de preços para elaboração de justificativa mediante contratações diretas por diversos municípios maranhenses, no período de 2015 a 2019, foram dirigidas para um mesmo grupo de empresas, que, posteriormente, não participava dos certames.

2.2. Diante dos indícios de débito, o TCU determinou a instauração desta TCE. Após sua regular tramitação, acolhendo a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU), à exceção de impor penalidade aos responsáveis com base no art. 58 da Lei 8.443/1992, em razão da ausência de justificativas suficientes para a escolha do fornecedor e formação do preço de referência, uma vez que o art. 57 do mesmo diploma legal possibilita a absorção dessa irregularidade, o Relator concluiu que:

a) conjunto de indícios, convergentes e mutuamente corroborantes, indica a entrega do material didático ao contratante;

b) o débito deve ser restrito às parcelas de superfaturamento atinentes aos quantitativos excessivos de livros didáticos adquiridos frente ao universo de beneficiários e aos preços acima do mercado;

c) a empresa contratada não deve responder pela parcela relativa ao superfaturamento decorrente dos quantitativos excessivos, uma vez que a ela não cabia dimensionar ou quantificar o material didático solicitado, e sim aos gestores municipais, que são integralmente responsáveis por essa parcela do débito;

d) os indícios indicam que a empresa contratada contribuiu para as falhas e irregularidades na pesquisa de preços prévia à contratação.

2.3. Diante disso, por meio do Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, o Colegiado Pleno julgou as presentes contas irregulares, com imputação de débito e multa, na forma transcrita na seção 'Introdução' (peça 166).

2.4. Nos termos do Acórdão 137/2025-TCU-Plenário, os embargos de declaração opostos pela contratada, ora recorrente, foram rejeitados (peças 184 e 189).

2.5. Inconformados, Carlos Morais de Abreu e Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. interpuseram recursos de reconsideração, os quais a seguir serão objeto de exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 231 e 248), ratificados pelo relator, Ministro Augusto Nardes (peças 234 e 250), que concluíram pelo conhecimento dos recursos, conferindo-lhes efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, na forma proposta pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar as seguintes questões:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição; e

b) no mérito, a regularidade da contratação direta de empresa para o fornecimento de livros didáticos à rede municipal de ensino. Neste aspecto, foram apresentadas as seguintes teses:



- b.1) foram praticados valores de mercado na aquisição de livros didáticos pelo Município de Pinheiro/MA;*
- b.2) a responsabilização do recorrente é indevida;*
- b.3) pesquisa de preços foi realizada adequadamente;*
- b.4) foram atendidos os requisitos para a contratação direta da recorrente mediante inexigibilidade de licitação;*
- b.5) legalidade do atesto de recebimento do material adquirido;*
- b.6) existência de boa-fé e ausência de razoabilidade na condenação do recorrente.*

5. Da prescrição

5.1. Nos termos do acórdão recorrido, o TCU, ao acolher as manifestações do MP-TCU, consoante parâmetros da Resolução-TCU 344/2022, editada em observância à Lei 9.873/1999, concluiu que não houve incidência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória (peça 167, p. 14, itens 74-75). Considerando que essa conclusão se mostra escoreita e, ainda, que na atual fase processual, não foram trazidos elementos tendentes a modificá-la, não será feita nova análise sobre o instituto da prescrição.

6. Das razões recursais da Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (peça 228)

6.1. A recorrente alega que não houve sobrepreço, uma vez que foram praticados valores de mercado, cujos custos não foram considerados pelo TCU, quais sejam: fabricação do livro pela editora, dois fretes, impostos, lucro da empresa, capacitação dos professores e palestra do autor do livro para os professores (peça 228, p. 4).

6.2. Acrescenta que não se pode levar em consideração os preços praticados em outros municípios maranhenses, tendo em vista os custos diferenciados para cada contrato e a variação temporal dos preços, já que o preço unitário de cada livro pode variar em razão da oferta e demanda e a diversidade das obras adquiridas (peça 228, p. 4-5).

6.3. Destaca que o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público Estadual (MPE-MA) e a Justiça Estadual do Maranhão entenderam que não houve superfaturamento ao analisar a inexigibilidade de licitação para aquisição de livros didáticos pelo Município de Pinheiro/MA (Processo 0800597-91.2018.8.10.0052) (peça 228, p. 5).

6.4. Ressalta que a então Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex-MA) apontou inexistir irregularidades, motivo pelo qual considera que o pedido de investigação tem caráter de perseguição política (peça 228, p. 5-6).

6.5. Lembra que o material contratado fora devidamente entregue e repisa que o MPF não apontou qualquer ressalva quanto à contratação direta da recorrente e concluiu pela inexistência de superfaturamento, promovendo o arquivamento da representação (peça 228, p. 7-8).

6.6. Ao final, requer a reforma do acórdão recorrido para julgar regulares suas contas, ainda que com ressalvas, desconstituindo a condenação de débito e multa (peça 228, p. 10).

Análise

6.7. Inicialmente, cabe destacar que as razões recursais apresentadas, sem o suporte de qualquer novo elemento probatório, guardam enorme semelhança com as alegações de defesa fornecidas em razão da citação, as quais foram consideradas insuficientes para demonstrar que foram praticados valores de mercado na inexigibilidade em análise (peça 136).

6.8. Importa lembrar que à recorrente não foi imputado débito relativamente ao quantitativo excessivo de livros adquiridos. Relativamente a essa questão, o Relator do acórdão recorrido manifestou-se nos seguintes termos (peça 167, p. 15, item 88): 'Não cabia à empresa dimensionar ou quantificar o material didático solicitado. Essa atribuição era de competência dos gestores municipais, sobre quem recai integralmente a responsabilidade por essa parcela do débito'.

6.9. O débito da recorrente foi apurado conforme a seguir (peça 167, p.10, item 67):

Lote (a)	Coleção (b)	Censo escolar	Preço (d)	Referência (e)	Excesso (f = d - e)	Débito (g = c * f)

		(c)				
1	Conhecer e Crescer	3.262	R\$ 125,00	R\$ 95,00	R\$ 30,00	R\$ 97.860,00
1	Livro de Anotações Turma do Nariz	3.262	R\$ 11,90	R\$ 0,00	R\$ 11,90	R\$ 38.817,80
2	Conhecendo o Meio Ambiente	12.442	R\$ 79,90	R\$ 79,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Subtotal por superfaturamento por preços superiores aos de mercado (ST2)						R\$ 136.677,80

6.10. Após pesquisa, em especial no sítio do TCE/MA, a Unidade Técnica, relativamente à Coleção Conhecer e Crescer, considerou adequado o valor de R\$ 95,00 como referência. A seguir, trecho pertinente da instrução (peça 162, p. 12-13, item 9.20):

(...)

a empresa Florescer forneceu, por R\$ 95,00 a unidade, no mesmo exercício (2017), exemplares da Coleção Conhecer e Crescer a outro município maranhense (Morros) em contrato bem menos expressivo (R\$ 101 mil contra R\$ 1,8 milhão de Pinheiro); e a R\$ 65,00 os mesmo exemplares, no ano de 2016, ao Município de Governador Eugênio Barros, em um contrato de apenas R\$ 65,9 mil – revela, em uma análise conservadora, que R\$ 95,00 era o valor máximo pelo qual a Distribuidora poderia contratar o fornecimento do material demandado pela Prefeitura de Pinheiro, ainda sem descontar os ganhos de escala que o Poder Público deveria exigir.

6.11. Com relação ao ‘Livro de Anotações Turma do Nariz’, foi considerado como valor de referência o valor de R\$ 11,90. Para tanto, a Unidade Técnica, mediante contato telefônico com a Escala Educacional, em 26/8/2019, constatou que o referido livro é fornecido como brinde cortesia pela Editora, sem qualquer custo adicional, juntamente com a ‘Coleção Conhecer e Crescer’ (peça 162, p. 18, item 40).

6.12. Quanto ao item ‘Conhecendo o Meio Ambiente’, não foram identificados elementos que confirmassem superfaturamento (peça 162, p. 4, item 9.32).

6.13. Referente à quantidade, considerou-se o número de alunos beneficiários, conforme censo escolar do Inep, e não o quantitativo de livros adquiridos (peça 162, p. 18).

6.14. Com relação à alegação de que, para a apuração do sobrepreço, o TCU não teria considerado alguns custos (fabricação do livro pela editora, dois fretes, impostos, lucro da empresa, capacitação dos professores e palestra do autor do livro para os professores), a recorrente não trouxe qualquer comprovação a respeito. Em outras palavras, a recorrente não logrou evidenciar que no valor de referência adotado pelo TCU não estariam embutidos esses custos.

6.15. O valor de referência adotado pelo TCU foi apurado mediante pesquisa no sítio do TCE/MA, no período de 2015 a 2017. Com relação à Coleção Conhecer e Crescer, constatou-se que o Município de Morros/MA, no mesmo exercício (2017), adquiriu por R\$ 95,00, quantitativo bastante inferior. Ademais, a distância entre São Luís/MA e os Municípios de Morros/MA e de Pinheiro/MA não justifica a diferença de preço. Sendo assim, os argumentos tendentes a invalidar o valor de referência considerado pelo TCU não merecem prosperar.

6.16. Ainda com relação à pesquisa de preços, o Relator entendeu que a recorrente contribuiu para as falhas e irregularidades (peça 167, p. 15, item 91).

6.17. Decisão judicial e manifestações do MPF e MPE/MA, em razão do princípio da independência das instâncias, não vinculam esta Corte. Mencionado princípio permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e 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-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

6.18. *Relativamente ao entendimento da então Secex-MA, cabe registrar que o Relator pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material (Acórdão 2.307/2018-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes).*

6.19. *Em relação à eventual perseguição política, uma vez configurada, deve ser levada ao conhecimento do Poder Judiciário, já que o TCU não é esfera apropriada para discussão da matéria. Nesse contexto, importante ressaltar que simples alegação dessa natureza não tem o condão de invalidar as irregularidades constatadas na presente TCE.*

6.20. *Quanto à entrega do material didático, para o Relator, o conjunto de indícios indica que houve a entrega do material didático ao contratante. Ademais, não constam dos autos informações acerca de prejuízo às atividades escolares no Município de Pinheiro/MA decorrente de eventual ausência de material didático (peça 167, p. 14, itens 82-85).*

6.21. *Sendo assim, as razões recursais acima devem ser rejeitadas.*

7. Das razões recursais de Carlos Moraes de Abreu (peça 243)

7.1. Responsabilização do recorrente e individualização de sua conduta

7.1.1 *O recorrente alega que não exercia as atribuições ou atos que foram objeto de sua citação. Entende que as imputações foram genéricas, sem qualquer individualização de sua conduta ou nexo de causalidade entre o apurado e os atos a ele atribuídos. Defende que a ordenação de despesas é atribuição do Prefeito, do Secretário de Administração e do Secretário de Educação. Acrescenta que não atuava no setor de licitações e não emitiu ordem de pagamento em favor da contratada. Logo, não poderia constar do rol de responsáveis. Destaca que, na condição de servidor do setor de compras, cabia a ele fazer a pesquisa, a qual foi aprovada pelas autoridades superiores pertencentes à cadeia do procedimento licitatório (peça 243, p. 5-6).*

7.1.2. *Dessa forma, advoga que a TCE não preenche os pressupostos de instauração.*

Análise

7.1.3. *Conforme sua citação, ao defendente foi imputada a conduta de subscrever despacho no processo de inexigibilidade de licitação, no qual consigna o preço médio global estimado, e atestar o recebimento dos livros didáticos em notas fiscais, sem prova de sua efetiva entrega e posterior distribuição (peças 151 e 155).*

7.1.4. *Como se vê, sua conduta foi devidamente individualizada: indevida cotação de preços e ateste de recebimento do objeto adquirido junto à Florescer Editoria e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.*

7.1.5. *Quanto ao ateste em notas fiscais, a análise das respectivas alegações revela-se desnecessária, diante do entendimento do TCU consignado no acórdão recorrido no sentido de que houve a efetiva entrega do material didático, evidenciada a partir de um conjunto de provas indiciárias.*

7.1.6. *A responsabilização do recorrente pelo dano apurado mediante esta TCE decorre da inadequada pesquisa de preços, com base na qual os livros foram adquiridos por valores acima do valor de mercado. Oportuno registrar que o objetivo principal da pesquisa de preços é garantir que os preços contratados sejam compatíveis com os valores de mercado, evitando superfaturamento e promovendo a economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.*

7.1.7. *Como a pesquisa de preços busca estabelecer o valor estimado da contratação, o qual serve de parâmetro para avaliar as propostas apresentadas pelos licitantes, pode-se afirmar que esse procedimento é essencial no âmbito das contratações públicas. Em assim sendo, não há como negar a responsabilização do agente público que negligenciou na prévia cotação de preços pelo prejuízo causado ao Erário.*

7.1.8. *A responsabilidade por eventual contratação com sobrepreço deve recair sobre os setores ou pessoas incumbidos da elaboração e aprovação das pesquisas de preços junto ao mercado (Acórdão 3.516/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).*



7.1.9. Considerando a devida responsabilização do recorrente, a alegação de que a TCE não preenche os pressupostos de instauração não merece prosperar.

7.2. Pesquisa de preços

7.2.1. Informa que a compra dos livros foi realizada com base na justificativa do ordenador de despesas, nas informações de responsabilidade exclusiva da empresa contratada e na chancela da assessoria jurídica, atestando e garantindo a legitimidade e legalidade do procedimento de inexigibilidade e de todos os atos preparatórios, a exemplo da pesquisa de preços realizada a partir das condições materiais disponíveis. A confiança no juízo de legalidade feito pelo setor jurídico indica presunção de boa-fé e a regularidade do ato de cotação de preços (peça 243, p. 8-9).

7.2.2. Defende que o setor de compras é órgão auxiliar cujos atos não vinculam o certame licitatório. Assevera que a pesquisa de preço, ato preparatório, de mero expediente e orientado segundo metodologia estabelecida pelo TCU, faz parte de cadeia procedimental, com possibilidade de controle e revisão. Ou seja, o ato em si não tem potencialidade de causar dano (peça 243, p. 10).

7.2.3. Sustenta que seu despacho, mediante o qual consigna a cotação de preços, não tem poder vinculante nem é isento de controle. Esclarece que, por intermédio desse despacho, foi justificada a metodologia de pesquisa utilizada, a qual, diante dos recursos disponíveis à época, apresentava os preços ofertados como os mais adequados (peça 243, p. 10).

7.2.4. Insiste que a pesquisa de preços foi convalidada pelo setor jurídico, ratificando a legitimidade do ato de cotação de preços, realizada em conformidade com os comandos legais e com a jurisprudência do TCU (peça 243, p. 13).

7.2.5. Dessa forma, defende que as imputações a ele dirigidas não são adequadas à luz dos fatos e dos comandos legais vigentes, sobretudo em vista do art. 22, caput, da LINDB, já que agiu conforme os recursos materiais disponíveis (peça 243, p. 14).

Análise

7.2.6. Conforme anteriormente mencionado, o recorrente foi responsabilizado pela inadequada pesquisa de preços, procedimento essencial para assegurar que as contratações públicas sejam realizadas de forma eficiente, econômica e em conformidade com a legislação. Logo, não se trata de mero ato de expediente sem potencial de causar dano. Ademais, a justificativa do ordenador de despesa para a realização da compra do material didático e a chancela da assessoria jurídica não afastam sua responsabilidade pela indevida cotação de preços.

7.2.7. No caso concreto, não se está a discutir as atribuições do setor de compras e sim a responsabilização pela inadequada pesquisa realizada pelo responsável pelo setor de compras. Considerando que a pesquisa de preços é ato preparatório para o certame licitatório, cuja negligência pode resultar em prejuízo para o erário, não se pode negar seu importante papel no procedimento licitatório.

7.2.8. Conforme consta dos autos, os valores de referência foram estabelecidos a partir das informações encaminhadas por uma única empresa, que posteriormente foi contratada. À época, caso fossem realizadas pesquisas no sítio do TCE/MA, o recorrente teria elementos para concluir que os preços informados pela empresa contratada estavam excessivos.

7.2.9. Repita-se que a posterior homologação da contratação pela assessoria jurídica não tem o condão de isentar a responsabilidade do recorrente pela deficiente pesquisa de preços. Além disso, o parecer jurídico relativo à aquisição de material didático em análise não se manifestou sobre a pesquisa de preços realizada (peça 32, p. 27-31).

7.2.10. A alegação de que as imputações a ele dirigidas não são adequadas à luz dos fatos e dos comandos legais vigentes, sobretudo em vista do art. 22, caput, da LINDB, já que teria agido conforme os recursos materiais disponíveis, deve ser rejeitada. Como já mencionado, a pesquisa de preços, realizada somente com uma única fornecedora, revelou-se inadequada e não observou as exigências legais. Além disso, caberia ao recorrente consultar outras fontes, como o sítio do TCE/MA, que disponibilizava informações sobre as compras realizadas por outros municípios maranhenses, inclusive dos livros adquiridos da empresa contratada.

7.2.11. Sendo assim, as alegações apresentadas não merecem guarida.

7.3. Regularidade da contratação direta

7.3.1. Argumenta, com base no princípio da segregação de funções, que seus atos não têm o condão de atrair responsabilidade solidária, pois a irregularidade constatada, consistente na indevida inexigibilidade de licitação e sua respectiva contratação, não está associada ao setor de compras (peça 243, p. 15).

7.3.2. Descreve aspectos relativos ao princípio da segregação de funções, em especial ao controle interno e externo, destacando a necessidade da fixação de funções e atribuições de cada cargo e da rotatividade dos ocupantes, o que permitiria a individualização das responsabilidades na gestão das verbas públicas. Destaca que na divisão de funções, a participação de vários servidores e o controle dos atos são favorecidos durante todo o procedimento de contratação, desde as fases preliminares até o efeito pagamento do objeto contratado (peça 243, p. 15-16).

7.3.3. Na sequência, colaciona enunciados desta Corte de Contas acerca da segregação de funções no controle da contratação e das despesas públicas. Considera que o TCU não considerou a divisão de funções quanto às imputações atribuídas ao recorrente, pois, como agente do setor de compras, foi responsabilizado pelo procedimento licitatório e pelo atesto no recebimento dos livros e sua distribuição. Reitera que sua participação se restringe a atos burocráticos incapazes de impor qualquer consequência ao erário público (peça 243, p. 16-18).

7.3.4. Considera que seu despacho apenas apresenta relato sobre a metodologia de cotação de preços, não a cotação em si. Enfatiza que a metodologia, procedimento preparatório para os atos de contratação, não pertence ao procedimento licitatório e não vincula a contratação. Como evidência acerca do preço praticado na contratação em análise, transcreve manifestação do TCU (peça 243, p. 19).

7.3.5. Sustenta que não autorizou contratação por inexigibilidade, mesmo porque a separação de funções proíbe que o setor de compras participe de licitação, conforme consta de enunciado do TCU mencionado. Defende que como os atos apurados se referem ao procedimento licitatório, não há que se falar em responsabilização do setor de compras. Destaca que a ordenação da abertura do procedimento para aquisição de livros consta do Ofício 49/2017, assinado pelo então Secretário Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (peça 243, p. 20-21).

7.3.6. Enfatiza que a comissão permanente de licitação deve ser responsabilizada quanto ao procedimento licitatório. Defende que a cotação de preços não implica autorização de inexigibilidade, mas tão somente ato de consolidação de preços e pesquisa sobre as empresas do mercado que oferecem o referido bem/serviço (peça 243, p. 22-23).

7.3.7. Lembra que na ação de improbidade administrativa, acerca de mesmo objeto, ou seja, da validade da contratação direta da Florescer pelo Município de Pinheiro/MA, considerou-se a inexistência de dolo para a caracterização de atos de improbidade. Além disso, informa que o MPF concluiu pelo arquivamento de procedimento preparatório relativo à aquisição em análise. Informa que não constou do polo passivo da ação de improbidade administrativa nem do procedimento no âmbito do MPF e MPE-MA (peça 243, p. 23-24 e 27).

7.3.8. Estranha que o TCU encaminhe pela validade da contratação direta e, posteriormente, resolva por entendimento diverso, contrariando o princípio da confiança. Dessa forma, pensa que o TCU, após reconhecer a legalidade e legitimidade da contratação direta, não pode considerá-la ilegal e impor algum tipo de sanção (peça 243, p. 26-27).

7.3.9. Como não participou do processo de contratações e despesa pública, defende que não há justa causa para sua responsabilização, já que praticava atos de mero expediente preparatórios e externos à comissão de licitação (peça 243, p. 27).

Análise

7.3.10. Em relação à contratação direta por inexigibilidade de licitação, cabe lembrar que, por meio do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, já referido, o TCU entendeu que foram atendidos os requisitos. Dessa forma, não há que se falar em irregularidade relativamente à



modalidade do procedimento licitatório. Mais uma vez, oportuno destacar que a responsabilização do recorrente decorre de ter subscrito despacho, no qual está consignada a cotação de preços, que fundamentou a aquisição de livros com preço acima do mercado.

7.3.11. Diferentemente do alegado, não há elementos que evidenciem inobservância do princípio da segregação de funções. Ao contrário, o próprio recorrente informou os responsáveis pelos diversos atos praticados na cadeia do procedimento licitatório para a aquisição do material didático, a exemplo, do responsável pela justificativa da compra, pelo pagamento do contrato e pelo ateste do recebimento do material.

7.3.12. Oportunamente, note-se que a Lei 8.666/1993, à época vigente, não definia de quem era a responsabilidade pela realização da pesquisa de preço. Todavia, o agente público responsável pela pesquisa de preços tem o dever de garantir que os valores estimados sejam compatíveis com os praticados no mercado. A inadequada pesquisa de preços pode resultar em responsabilização pelo prejuízo dela decorrente, situação constatada no presente caso.

7.3.13. Mediante seu despacho, o recorrente destacou que ‘... justifica-se o preço proposto pela empresa citada, conforme proposta em anexo ser equivalente ou inferior aos propostos pela empresa citada em outros órgãos públicos, conforme notas fiscais em anexo’ (peça 30, p. 19). Ao final, a Florescer foi contratada pelo preço médio global estimado conforme a pesquisa de preços. Dessa forma, evidencia-se que o despacho do recorrente atestou a procedência da cotação.

7.3.14. Com relação à manifestação acerca da validade da justificativa de preços, trata-se de manifestação de Unidade Técnica não acolhida pelo Relator da decisão que determinou a instauração desta TCE (Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário). Aliás, o Relator, dentro do seu livre convencimento como julgador, não se vincula obrigatoriamente nem ao parecer da Unidade Técnica nem ao parecer do Parquet especializado, podendo inclusive decidir contrariamente a ambos os entendimentos.

7.3.15. Com relação à mencionada ação de improbidade administrativa, cabe destacar que não vincula o TCU, uma vez que não há litispendência entre um processo que tramita no Tribunal e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário, em razão do princípio da independência das instâncias e da competência atribuída pela Constituição Federal e da Lei 8.443/1992 ao TCU. Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa.

7.3.16. Como já destacado, o TCU considerou atendidos os requisitos para a contratação direta da Florescer através de inexigibilidade de licitação. Tendo em vista que não houve mudança de entendimento a esse respeito, alegação nesse sentido não merece qualquer consideração.

7.3.17. Ante o exposto, considera-se que não assiste razão ao recorrente.

7.4. Da responsabilização do ordenador de despesas

7.4.1. Considera que suas atribuições legais, diferentes daquelas do ordenador de despesas, o retiram de qualquer imputação feita na presente TCE. Ressalta que a responsabilidade do ordenador de despesas está prevista em legislação federal (Decreto-Lei 200/1967) e em legislação municipal (Decreto Municipal 5/2017) (peça 243, p. 28-29).

7.4.2. Entende que as normas relativas à ordenação de despesas se referem a atos após a formalização do contrato. Logo, as responsabilidades pela má utilização da verba pública não podem recair sobre o setor de compras e/ou sobre o recorrente, e sim sobre o ordenador de despesas, pois é quem ordena o pagamento (peça 243, p. 29).

7.4.3. No caso concreto, defende que as atribuições legais das despesas devam recair sobre o gestor do contrato, ou seja, sobre o Secretário Municipal de Administração, Planejamento, Tributos e Finanças (ordenador de despesas), além do Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia, signatário da nota de empenho. Assevera que como objeto da TCE é o procedimento licitatório, de competência da comissão permanente de licitação, e os atos de despesa pública, de competência dos referidos secretários municipais, não existe razão em se falar em responsabilidade do recorrente, pois



não teve qualquer participação na ratificação da contratação por meio de inexigibilidade tampouco na emissão de notas de empenho ou de ordenação de pagamento (peça 243, p. 30).

7.4.4. Acrescenta que considerando que não geriu recursos, deve ser excluído do rol de responsáveis, conforme entendimento do TCU.

Análise

7.4.5. Como já mencionado, a responsabilização do recorrente na presente TCE decorre da deficiente pesquisa de preços, que exerce papel fundamental no processo de licitação, pois garante a eficiência, a economicidade e a legalidade das contratações públicas, evitando prejuízos ao Erário e assegurando que os valores contratados sejam compatíveis com os praticados no mercado.

7.4.6. Vale lembrar que os Secretários de Educação e de Administração, Planejamento, Tributos e Finanças do Município de Pinheiro/MA, além da empresa contratada, foram condenados, a partir das respectivas condutas, devidamente individualizadas, ao pagamento do débito apurado solidariamente com o recorrente.

7.4.7. Sendo assim, os argumentos apresentados devem ser rejeitados.

7.5. Legalidade do atesto das notas fiscais

7.5.1. Após destacar a natureza do atesto, com fundamento nos normativos legais pertinentes, o recorrente afirma que, caso não preenchido os requisitos, o atesto deve ser nulo. Destaca que nas notas fiscais constam sua assinatura e a assinatura da fiscal do contrato. Considera que o atesto foi dado pela servidora, tendo em vista que sua assinatura encontra-se devidamente acompanhada com carimbo e sua identificação funcional. Ao contrário da sua, aposta sem qualquer identificação. Logo, o recorrente não realizou atesto algum (peça 243, p. 31-32).

7.5.2. Acrescenta que o princípio da segregação de funções impede que o responsável pelo setor de comprar ateste o recebimento do material adquirido (peça 343, p. 33). Como somente a fiscal do contrato era competente para realizar o recebimento do material didático adquirido, nenhum outro servidor poderia dar o atesto nas notas fiscais (peça 343, p. 34).

7.5.3. Aponta os documentos que comprovariam a entrega do material didático e entende que não faz sentido servidor estranho à Secretaria de Educação ter conhecimento e controle da distribuição do material didático (peça 243, p. 35-36).

Análise

7.5.4. Relativamente à alegação de que a assinatura do recorrente nas notas fiscais não representa atesto, que constitui ato de reconhecimento de recebimento dos bens objeto do contrato, tem-se que sua análise não é necessária.

7.5.5. Conforme entendimento do Relator do acórdão recorrido, a efetiva entrega do material didático, adquirido mediante a inexigibilidade em comento, foi comprovada através de um conjunto de indícios, convergentes e mutuamente corroborantes, como notas fiscais e fotografias, e da ausência de evidências em contrário, a exemplo de informações acerca de prejuízo às atividades escolares no Município de Pinheiro/MA em razão de eventual ausência de material didático (peça 167, p. 14, itens 82-85).

7.6. Da boa-fé e da razoabilidade

7.6.1. Defende que as imputações a ele atribuídas não são proporcionais nem razoáveis. Com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB, afirma que seus atos foram praticados de boa-fé e segundo os recursos disponíveis para o adequado exercício de suas funções (peça 243, p. 37).

7.6.2. Repisa que não atuou no procedimento licitatório nem ordenou despesas, e conclui que agiu em conformidade com os princípios de probidade e boa-fé. Esclarece que seus atos foram praticados de acordo com os materiais disponíveis e com as competências legais do setor de compras, logo, não se mostra razoável e proporcional sua responsabilização nesta TCE (peça 243, p. 37).

Análise

7.6.3. Nos termos do art. 22, § 2º, da LINDB, ao dosar a pena, o julgador deve considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. Ao destacar a

gravidade das falhas praticadas no âmbito do processo de inexigibilidade de escolha do fornecedor e da pesquisa de preços, o Relator fixou em 25% o percentual da multa a ser aplicada ao recorrente e demais responsáveis (peça 167, p. 15, item 96).

7.6.4. Com relação à boa-fé, importante mencionar que, nos processos do TCU, não pode ser simplesmente presumida ou reconhecida a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas). Ademais, a boa-fé é aferida objetivamente a partir da observância das normas pertinentes, preceitos e os princípios do direito. Não há necessidade de comprovação de má-fé (dolo, mas apenas da ausência de boa-fé objetiva para a responsabilização do agente (Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

7.6.5. No caso em análise, o recorrente não agiu com dever de cautela ao subscrever o despacho referente à pesquisa de preço, mediante a qual foi adotado valor de referência acima do valor de mercado. A pesquisa de preços deficiente foi responsável pelo superfaturamento na aquisição de livros pelo Município de Pinheiro/MA, uma vez que foi realizada somente com a empresa contratada e não foram utilizadas outras fontes como parâmetro, por exemplo, contratações públicas similares.

7.6.6. Quanto aos recursos disponíveis à época para o exercício de sua função, consta dos autos que o recorrente poderia ter realizado pesquisa no sítio eletrônico do TCE/MA, o qual oferecia informações de aquisições semelhantes por outros municípios maranhenses e evidenciavam que o preço de referência adotado não estava de acordo com o mercado.

7.6.7. Diante do exposto, constata-se que as alegações do recorrente não evidenciaram sua boa-fé ou ausência de razoabilidade na condenação do recorrente.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não restou demonstrada a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução-TCU 344/2020; e

b) a responsabilização do recorrente, à época responsável pelo setor de compras, foi devidamente individualizada, tendo em vista que foi signatário do despacho que atestou a regularidade da pesquisa de preços;

c) a pesquisa de preços deficiente levou à aquisição do material didático pelo Município de Pinheiro/MA com valores acima do mercado;

d) o recebimento do material adquirido foi considerado comprovado pelo Relator do acórdão recorrido;

e) foram atendidos os requisitos para a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação, conforme entendimento do TCU ao prolatar o Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário;

f) não foi evidenciada a boa-fé do recorrente ou ausência de razoabilidade na sua condenação.

8.1. Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento do recurso interposto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Carlos Moraes de Abreu e pela Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., contra o Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 137/2025-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos demais interessados.”

É o Relatório.



VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Carlos Moraes de Abreu e pela Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. contra o Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 137/2025-TCU-Plenário, por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, em face de solicitação do Congresso Nacional baseada na Proposta de Fiscalização e Controle (FPC) 140/2017 para que este Tribunal fiscalizasse a contratação, por inexigibilidade de licitação e com recursos do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), da empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (Florescer) pelo Município de Pinheiro/MA, no valor de R\$ 1.829.467,00, para o fornecimento de livros didáticos para a rede municipal de ensino.

3. De início, reitero os exames preliminares de admissibilidade (peças 234 e 250) pelo conhecimento dos recursos.

4. Consoante ilustra a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), constituem objeto do presente as seguintes questões:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição; e

b) no mérito, a regularidade da contratação direta de empresa para o fornecimento de livros didáticos à rede municipal de ensino. Neste aspecto, foram apresentadas as seguintes teses:

b.1) foram praticados valores de mercado na aquisição de livros didáticos pelo Município de Pinheiro/MA;

b.2) a responsabilização do recorrente é indevida;

b.3) pesquisa de preços foi realizada adequadamente;

b.4) foram atendidos os requisitos para a contratação direta da recorrente mediante inexigibilidade de licitação;

b.5) legalidade do atesto de recebimento do material adquirido;

b.6) existência de boa-fé e ausência de razoabilidade na condenação do recorrente.

5. A unidade técnica e o Ministério Público junto a este TCU manifestaram-se de modo uniforme pelo conhecimento dos recursos em análise e pela negativa de provimento de ambos. Ao tempo em que anuo aos posicionamentos constantes dos autos, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, entendo oportuno tecer os comentários a seguir.

6. Não merece acolhida a argumentação dos recorrentes no tocante à suposta ocorrência de prescrição. Conforme demonstrou a AudRecursos, na análise transcrita no relatório precedente, ao acolher as manifestações do MPTCU, consoante parâmetros da Resolução-TCU 344/2022, editada em observância à Lei 9.873/1999, este Tribunal havia concluído pela não ocorrência da incidência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória (peça 167, p. 14, itens 74-75). Nesta etapa processual, não foram trazidos novos elementos capazes de modificar a decisão recorrida.

7. Em relação às alegações da empresa de que inexistiu sobrepreço nas aquisições, visto que foram praticados valores de mercado, cujos custos não foram considerados pelo TCU, a exemplo da fabricação do livro pela editora, dois fretes, impostos, lucro da empresa, capacitação dos professores e palestra do autor do livro para os professores, não foram apresentados elementos robustos para a devida comprovação. Houve, apenas, a repetição da defesa fornecida em razão da citação, que já haviam sido rejeitadas na deliberação recorrida.

8. O valor de referência utilizado pelo TCU foi obtido em pesquisa no sítio do TCE/MA, no período de 2015 a 2017. Nessa análise, foi identificado que o Município de Morros/MA, no mesmo exercício (2017), adquiriu em valores bastante inferiores, mesmo estando em distância até São Luís/MA que não justifica a diferença de preço em relação a Pinheiro/MA.

9. Cabe destacar que não foi imputado débito à empresa relativamente ao quantitativo excessivo de livros adquiridos, visto que, consoante a análise do relator **a quo**, “*Não cabia à empresa*

dimensionar ou quantificar o material didático solicitado. Essa atribuição era de competência dos gestores municipais, sobre quem recai integralmente a responsabilidade por essa parcela do débito”.

10. Quanto à existência de decisão judicial e manifestações do Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público Estadual (MPE-MA) no sentido de que não houve superfaturamento ao analisar a inexigibilidade de licitação para aquisição de livros didáticos pelo Município de Pinheiro/MA (Processo 0800597-91.2018.8.10.0052) (peça 228, p. 5), vale esclarecer que, diante do princípio da independência das instâncias, apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato teria a possibilidade de repercutir em deliberação do TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.

11. Ainda em relação ao tema, a argumentação afeta à eventual perseguição política deve ser avaliada pelo Poder Judiciário, visto que este Tribunal não é esfera competente para o debate da matéria.

12. A defesa apresentada por Carlos Morais de Abreu não merece melhor sorte.

13. A alegação de que não exercia as atribuições ou atos que foram objeto de sua citação não corresponde aos elementos constantes dos autos. Sua conduta foi devidamente individualizada, visto ter sido o responsável pelo despacho no processo de inexigibilidade de licitação, no qual consignou o preço médio global estimado e atestou o recebimento dos livros didáticos em notas fiscais, sem prova de sua efetiva entrega e posterior distribuição (peças 151 e 155).

14. O prejuízo causado aos cofres públicos decorreu da inadequada pesquisa de preços, com base na qual os livros foram adquiridos por valores acima do valor de mercado. A responsabilidade por contratação com sobrepreço deve recair sobre os setores ou pessoas incumbidos da elaboração e aprovação das pesquisas de preços junto ao mercado (Acórdão 3.516/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

15. Na situação em análise, os valores de referência foram estabelecidos a partir das informações encaminhadas por uma única empresa, exatamente aquela que posteriormente foi contratada. Uma simples pesquisa à época no sítio do TCE/MA poderia ilustrar ao recorrente que os preços informados pela empresa contratada estavam excessivos.

16. Não se enquadra diante do caso concreto a utilização do art. 22, caput, da LINDB, para a mitigação de sua responsabilidade, visto que a realização de pesquisa de preços de maneira frágil, conforme demonstrada, com uma única fornecedora, revelou-se inadequada e não observou as exigências legais.

17. Em relação à contratação direta por inexigibilidade de licitação, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, já havia reconhecido o atendimento aos requisitos legais, razão pela qual não é necessária análise mais detalhada a respeito. A irregularidade esteve na cotação de preços, que fundamentou a aquisição de livros com preço acima do mercado.

18. Quanto à defesa afeta à indevida responsabilização de Carlos Morais de Abreu por não ter gerido recursos, os argumentos não se sustentam. Sua condenação teve por base sua equivocada conduta na deficiente pesquisa de preços, que representa um dos pilares do processo de licitação ao assegurar a compatibilidade dos valores contratados com aqueles praticados no mercado. Acrescente-se que, além de suas contas terem sido julgadas irregulares, os Secretários de Educação e de Administração, Planejamento, Tributos e Finanças do Município de Pinheiro/MA, além da empresa contratada, também foram condenados em face de suas ações específicas.

19. Por fim, quanto à alegação de boa-fé e razoabilidade suscitada em sua defesa, o art. 22, § 2º, da LINDB, orienta que o julgador deve considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. A gravidade das irregularidades acabou por levar o relator da deliberação recorrida a fixar em 25% o percentual da multa a ser aplicada ao recorrente e demais responsáveis (peça 167, p. 15, item 96), dentro dos limites previstos na Lei Orgânica do TCU.

20. Em relação à boa-fé, nos processos do TCU, não pode ser simplesmente presumida ou reconhecida a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos



que integram os autos (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas). Não é necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva para a responsabilização do agente (Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Conforme destacado neste voto, o recorrente não agiu com dever de cautela ao subscrever o despacho referente à pesquisa de preço, mediante a qual foi adotado valor de referência acima do valor de mercado.

21. Dessa forma, na linha sugerida pelos pareceres constantes dos autos, considero adequado o conhecimento dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2534/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.124/2020-3.

1.1. Apenso: 023.699/2021-3

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

3. Recorrentes: Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda (08.286.688/0001-20); Carlos Morais de Abreu (905.984.583-87).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Pinheiro-MA.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7.405/OAB-MA) e Marcus Aurelio Borges Lima (9.112/OAB-MA), representando a Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda; Gabriel Soares Cruz (10239/OAB-MA), representando Carlos Morais de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.437/2024-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 137/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 002.311/2020-8 [Apensos: TC 040.675/2021-1, TC 040.674/2021-5]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: município de Paraipaba/CE.

Responsáveis: Carlos Henrique de Azevedo (CPF: 090.712.373-20); Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34).

Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ: 00.360.305/0001-04); Joana D’Arc Batista Carvalho (320.696.263-34).

Recorrente: Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34)

Representação legal: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE) e Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos (18.185/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PAVIMENTAÇÃO DE RUA. OBRA EXECUTADA E COM FUNCIONALIDADE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DAS NOTAS FISCAIS E TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS PARA A EMPRESA CONTRATADA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e autuada como peça 116:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Joana D’Arc Batista Carvalho, ex-prefeita no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, (peça 108) contra o Acórdão 2369/2021-TCU-1ª Câmara (peça 63, Rel. Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:



9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Joana D'Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34);

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Joana D'Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34), condenando-a ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, 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
26/12/2011	91.150,25	Débito
28/9/2018	1.890,28	Crédito

9.3. aplicar à Joana D'Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34) 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\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

9.9. dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (mandatária no Ministério do Turismo), em desfavor de Joana D'Arc Batista Carvalho e Carlos Henrique de Azevedo, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 306513-76/2009 firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Paraipaba/CE (peça 17).

2.1. O ajuste foi firmado para a realização da *Pavimentação na Rua Principal Localizada no Setor C-1 do Perímetro Irrigado Curu-Paraipaba/CE*, no valor de R\$ 100.000,00, sendo R\$ 97.500,00 à conta do concedente e R\$ 2.500,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 28/12/2009 a 26/11/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas em 26/12/2013 (peça 17, p. 5 e 16). Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 92.118,00 (peça 28).

2.2. No âmbito do TCU, a instrução inicial (peças 43-45), elaborada pela Secretária de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), concluiu pela necessidade de realização de citação da Sra. Joana D'Arc Batista Carvalho e de audiência do Sr. Carlos Henrique de Azevedo, uma vez que a totalidade dos recursos repassados foi gerida no curso do mandato da prefeita signatária da avença, recaindo sobre o seu sucessor a responsabilidade de apresentar a prestação de contas das despesas realizadas no decorrer do Contrato de Repasse.

2.3. Os responsáveis apresentaram as suas defesas acostadas às peças 53 e 56.



2.4. Em suas alegações de defesa (peça 53), Joana D'Arc Batista Carvalho aduziu, em síntese, que a obrigação de encaminhar a prestação de contas à CEF caberia exclusivamente ao gestor que a sucedeu no cargo de prefeita, motivo pelo qual entende não ter qualquer responsabilidade sobre o débito objeto destes autos.

2.5. Em sua derradeira instrução (peças 58-60), a unidade técnica considerou que as defesas trazidas pelos responsáveis não lograram elidir as irregularidades que lhes foram imputadas. Por esse motivo, alvitrou proposta para:

2.5.1. rejeitar as alegações de defesa de Joana D'Arc Batista Carvalho, julgar suas contas irregulares, condená-la ao ressarcimento de débito correspondente à integralidade de valor geridos e imputar-lhe a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/92; e

2.5.2. rejeitar as razões de justificativa de Carlos Henrique de Azevedo e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo.

2.6. O Ministério Público junto ao TCU concordou a proposta da unidade instrutiva, com o reparo apenas para que as contas do Sr. Carlos Henrique Azevedo também fossem julgadas irregulares, em razão da sua omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por intermédio do Contrato de Repasse, encaminhamento este acolhido pelo Ministro Relator Augusto Sherman no voto condutor do Acórdão 2369/2021-TCU-1ª Câmara.

2.7. Neste momento, a recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. O recurso foi admitido pelo relator, Ministro Aroldo Cedraz, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal (despacho de peça 115), em sintonia com o exame de admissibilidade de peça 112.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) ocorrência de prescrição intercorrente para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

b) comprovação da regularidade das contas (nexo de causalidade) pela apresentação de documentação comprobatória.

4.2. Além disso, a recorrente argumentou acerca do cabimento e tempestividade do recurso, solicitando ainda efeito suspensivo. Essas últimas questões foram devidamente tratadas no exame de admissibilidade de peça 112.

5. Ocorrência de prescrição intercorrente para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. A recorrente destaca preliminar de ordem pública, argumentando que o processo em questão estaria prescrito antes mesmo de sua autuação no Tribunal de Contas, com base na Resolução TCU 344/2022. Argumenta que, em razão da alteração promovida pela Resolução TCU 367/2024, que revogou o art. 18 da Resolução TCU 344/2022, modificando a aplicabilidade da norma em relação aos processos já transitados em julgado, a nova redação do parágrafo único do art. 10 da Resolução TCU 344/2022 determinaria que o TCU não deve se manifestar sobre a prescrição de processos com acórdão condenatório transitado em julgado há mais de cinco anos, salvo se os critérios de prescrição já tiverem sido considerados em recursos anteriores.

5.2. A defesa argumenta que teria ocorrido prescrição intercorrente no caso em questão, com base nos marcos interruptivos identificados nos autos, alegando ausência de atos capazes de interromper ou suspender a contagem prescricional entre as notificações concretizadas na fase externa em 9/4/2015 (peça 7) e 13/7/2018 (peça 8). Conclui que, considerando o termo inicial da prescrição em 26/01/2014, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória teria ocorrido em



9/4/2018, devido à ausência de atos capazes de interromper ou suspender a contagem prescricional entre referidos atos (peça 109, p. 9).

Análise:

5.3. Quanto à modificação do artigo 10 pela Resolução TCU 367/2024, é importante destacar que análises anteriores neste processo não abordaram a questão da prescrição à luz da Resolução TCU 344/2022. Essas análises foram realizadas com fundamento no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (vide itens 26 e 27 da p. 6 peça 43 e item 39 da p. 9 da peça 65). Adicionalmente, o Acórdão 2369/2021-TCU-1ª Câmara transitou em julgado há menos de cinco anos (vide peça 98).

5.4. Dando continuidade, é relevante enfatizar que é prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.5. Assim, o exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.6. No caso em análise, a irregularidade atribuída à recorrente refere-se à omissão na apresentação de prestação de contas de contrato de repasse. Portanto, de acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **26/12/2013**, primeiro dia após a data final da prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022 (peças 17, p. 5 e 16 e 31).

5.7. Com efeito, conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da mencionada norma.

5.8. Não obstante, nos termos do inciso II, c/c § 4º do art. 5º da mesma Resolução, qualquer ato inequívoco de apuração do fato é causa de interrupção da prescrição e pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

5.9. Observe-se que a notificação, nos moldes do art. 4º da Resolução TCU 360/2023, constitui causa de interrupção do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022).

5.10. Ainda, segundo o art. 8º da referida resolução, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal.

5.11. No presente caso, tanto a recorrente, quanto o seu sucessor na Prefeitura de Paraipaba, foram notificados pela Caixa Econômica Federal (CEF) em razão da omissão na prestação de contas em **9/4/2015** (peças 6 e 7 – AR's e 10 e 11 – Ofícios, respectivamente). Esse fato delimita, nos termos do art. 8º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022, o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente, cuja data de ocorrência seria **9/4/2018**.

5.12. Com efeito, apenas em **13/7/2018** a recorrente foi novamente notificada a apresentar a prestação de contas (peça 13, p. 2).

5.13. Ocorre que, em **22/6/2017**, a CEF solicitou a apresentação da prestação de contas à Prefeitura Municipal de Paraipaba, na figura do prefeito sucessor, concedendo prazo de trinta dias (peça 12). Portanto, o que se verifica é ocorrência de ato que evidencia a promoção do andamento regular do processo por parte da administração (solicitação da CEF à Prefeitura Municipal de Paraipaba), **antes de 9/4/2018**.

5.14. Nesse sentido, recentemente, por meio do Acórdão 3246/2024-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o TCU proferiu decisão cujo teor vai justamente ao encontro do Entendimento ora proposto, conforme se verifica do enunciado a seguir transcrito da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal:



A notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo.

5.15. Ante o exposto, a prescrição intercorrente foi interrompida nessa data, recomeçando a correr novo prazo, nos termos do art. 5º, § 2º da Resolução TCU 344/2022.

5.16. Por outro lado, a notificação à recorrente ocorrida em 13/7/2018 também é ato que evidencia a promoção do andamento regular do processo por parte da administração. Considerando o disposto no art. 5º, §§ 1º e 2º, c/c art. 8 §§ 1º e 2º da Resolução TCU 344/2022, esse ato estabeleceu data final do prazo para prescrição intercorrente no caso concreto em **13/7/2021** e prescrição principal em **13/7/2023**.

5.17. O julgamento (Acórdão 2369/2021-TCU-1ª Câmara) ocorreu em **2/3/2021**. A partir das causas interruptivas mencionada anteriormente, bem como tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a nem prescrição intercorrente, nem a prescrição principal.

6. Comprovação da regularidade das contas pela apresentação de documentação comprobatória

6.1. A recorrente defende que fornece neste recurso todos os documentos necessários para demonstrar a correta gestão das contas. Com base nisso, sustenta que tais documentos evidenciariam a adequação dos gastos, o que justificaria a remoção da dívida atribuída e, consequentemente, a aprovação das contas em análise.

6.2. Os documentos em questão incluem um extrato bancário da conta número 1089/006/00647184-3, abrangendo o período de 1/11/2011 a 29/12/2012 (peça 109), além de cópias de registros que seriam de sistema financeiro e orçamentário do Governo Municipal de Paraipaba/CE (peça 110).

7. Análise:

7.1. A documentação ora apresentada não traz elementos suficientes para comprovar a regularidade da execução financeira do Contrato de Repasse 306513-76/20.

7.2. Inicialmente, observa-se que o extrato bancário apresentado (peça 109) não traz novidades substanciais em relação ao que já havia sido analisado anteriormente (peça 25). Ambos os documentos referem-se à mesma conta bancária e cobrem períodos coincidentes. Isso sugere uma redundância de informações que, por si só, já haviam se mostrado insuficientes para atestar a regularidade da execução financeira do contrato de repasse em questão.

7.3. Ademais, os documentos apresentados na peça 110, aparentemente oriundos do sistema financeiro e orçamentário do Governo Municipal de Paraipaba/CE, incluem Talão de Receita, Nota de Empenho, Nota de Subempenho e Nota de Pagamento. Observa-se que nenhum desses documentos apresenta assinaturas ou outras formas de autenticação. Portanto, falham em cumprir os requisitos de autenticidade e integridade, uma vez que não é possível verificar sua origem de forma inequívoca, nem assegurar que seu conteúdo permaneceu inalterado desde a emissão.

7.4. Além disso, não foram apresentadas notas fiscais e/ou recibos correspondentes à execução dos serviços contratados, documentos essenciais para comprovar que os recursos federais teriam sido transferidos para a empresa Tecomar Construtora, vencedora do certame 2010.09.29.01, que, em princípio, teria sido realizado para concretização do Contrato de Repasse (peça 21).

7.5. Destaque-se o Contrato de Repasse 306513-76/2009 foi formalizado sob a vigência da Instrução Normativa STN 1/1997. Nos termos do art. 30 dessa norma, as despesas deveriam ser comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do



conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do contrato de repasse.

7.6. Nesse sentido, o item 11.1 do Contrato de Repasse previa expressamente que as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas deveriam ser emitidas em nome da empresa contratada, devidamente identificados com o nome do Programa e o número do Contrato de Repasse, e mantidos em arquivo, em ordem cronológica, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de dez anos, contados da aprovação da prestação de contas pelo Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal (peça 17, p. 5).

7.7. Portanto, a documentação apresentada não tem elementos suficientes para demonstrar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos federais e a execução dos serviços de pavimentação na Rua Principal Localizada no Setor C-1 do Perímetro Irrigado Curu-Paraipaba/CE, objeto do Contrato de Repasse 306513-76/2009.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

- a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;
- b) os documentos apresentados pela defendente são insuficientes para comprovar a regular execução financeira do objeto do Contrato de Repasse 306513-76/2009.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar a 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.”

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da AudRecursos (peça 117) e com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MPTCU), ora representado nestes autos pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 118).

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, na presente etapa processual desta Tomada de Contas Especial (TCE), Joana D’Arc Batista Carvalho, ex-prefeita de Paraipaba/CE no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, interpôs Recurso de Revisão contra o Acórdão 2.369/2021-TCU-1ª Câmara, mediante o qual este Tribunal de Contas da União (TCU), sob a relatoria do eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, decidiu julgar irregulares as contas da ora recorrente, condená-la ao ressarcimento do dano quantificado nos autos e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992.

2. Tal encaminhamento teve como causa a omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 306.513-76/2009 firmado entre o Ministério do Turismo e o município de Paraipaba/CE.



3. Concluída essa breve introdução, passo a analisar o feito, começando por ratificar o exame de admissibilidade efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) à peça 112 e acolhido por este Relator à peça 115, ocasião em que restou explicitada a não concessão de efeito suspensivo ao recurso, em consonância com o art. 288 do Regimento Interno do TCU, por falta de amparo legal.

4. A recorrente, alega, em síntese, que: *i)* ocorreu a prescrição intercorrente; e *ii)* os documentos apresentados demonstram a correta gestão de suas contas.

5. O exame da prescrição neste caso concreto foi baseado no entendimento do paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e não no conteúdo da Resolução TCU 344/2022. Ademais, a deliberação condenatória (Acórdão 2.369/2021-TCU-1ª Câmara) transitou em julgado há menos de cinco anos, contados da interposição do presente recurso de revisão.

6. Assim, há que se observar o disposto no art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, com a redação dada também pela Resolução-TCU 367/2024, *in verbis*:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/3/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o Acórdão Condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/3/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

7. Dessa forma, resta ao TCU analisar a incidência de eventual prescrição para o exercício de suas pretensões punitiva e ressarcitória.

8. Para dar cabo a essa análise, permito-me simplesmente lançar mão do exame feito pela AudRecursos à peça 116, p. 3-5, parcialmente colacionado abaixo, com destaques acrescidos:

[...]

5.6. No caso em análise, a irregularidade atribuída à recorrente refere-se à omissão na apresentação de prestação de contas de contrato de repasse. Portanto, de acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **26/12/2013**, primeiro dia após a data final da prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022 (peças 17, p. 5 e 16 e 31).

[...]

5.11. No presente caso, tanto a recorrente, quanto o seu sucessor na Prefeitura de Paraipaba, foram notificados pela Caixa Econômica Federal (CEF) em razão da omissão na prestação de contas em **9/4/2015** (peças 6 e 7 – AR's e 10 e 11 – Ofícios, respectivamente). **Esse fato delimita**, nos termos do art. 8º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022, **o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente, cuja data de ocorrência seria 9/4/2018**.

5.12. Com efeito, apenas em **13/7/2018** a recorrente foi novamente notificada a apresentar a prestação de contas (peça 13, p. 2).

5.13. Ocorre que, em **22/6/2017**, a CEF solicitou a apresentação da prestação de contas à Prefeitura Municipal de Paraipaba, na figura do prefeito sucessor, concedendo prazo de trinta dias (peça 12). Portanto, **o que se verifica é ocorrência de ato que evidencia a promoção do andamento regular do processo por parte da administração** (solicitação da CEF à Prefeitura Municipal de Paraipaba), **antes de 9/4/2018**.

5.14. Nesse sentido, recentemente, por meio do Acórdão 3.246/2024-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o TCU proferiu decisão cujo teor vai justamente ao encontro do Entendimento ora proposto, conforme se verifica do enunciado a seguir transcrito da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal:



a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo.

5.15. Ante o exposto, a prescrição intercorrente foi interrompida nessa data, recomeçando a correr novo prazo, nos termos do art. 5º, § 2º da Resolução TCU 344/2022.

5.16. Por outro lado, a notificação à recorrente ocorrida em 13/7/2018 também é ato que evidencia a promoção do andamento regular do processo por parte da administração. Considerando o disposto no art. 5º, §§ 1º e 2º, c/c o art. 8º §§ 1º e 2º da Resolução TCU 344/2022, esse ato estabeleceu data final do prazo para prescrição intercorrente no caso concreto em **13/7/2021** e prescrição principal em **13/7/2023**.

5.17. O julgamento (Acórdão 2.369/2021-TCU-1ª Câmara) ocorreu em **2/3/2021**. A partir das causas interruptivas mencionada anteriormente, bem como tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a nem prescrição intercorrente, nem a prescrição principal.

9. Dessa forma, resta definitivamente afastada a hipótese de prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação às irregularidades atribuídas à recorrente.

10. Quanto ao mérito, acolho, desde já, a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva, que também contou com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MPTCU).

11. Com efeito, na linha do que concluíram os pareceres precedentes, a recorrente não logrou demonstrar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos federais e a execução dos serviços de pavimentação na Rua Principal Localizada no Setor C-1 do Perímetro Irrigado Curu-Paraipaba/CE, objeto do Contrato de Repasse 306.513-76/2009.

12. O extrato bancário apresentado nesta fase recursal não traz novidades substanciais em relação ao que já havia sido analisado anteriormente. Os demais documentos apresentados (Talão de Receita, Nota de Empenho, Nota de Subempenho e Nota de Pagamento) não contêm assinaturas ou outras formas de autenticação, de modo que falham em cumprir os requisitos de autenticidade e integridade.

13. Em acréscimo, não foram apresentadas notas fiscais e/ou recibos correspondentes à execução dos serviços contratados, documentos essenciais para comprovar que os recursos federais teriam sido transferidos para a empresa Tecomar Construtora, vencedora do certame 2010.09.29.01, que, em princípio, teria sido realizado para concretização do Contrato de Repasse.

14. O Contrato de Repasse, formalizado sob a vigência da Instrução Normativa STN 1/1997, previa expressamente que as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas deveriam ser emitidas em nome da empresa contratada, devidamente identificados com o nome do Programa e o número do Contrato de Repasse, e mantidos em arquivo, em ordem cronológica, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de dez anos, contados da aprovação da prestação de contas pelo Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal (peça 17, p. 5).

15. Portanto, não é possível aceitar como bem e regularmente empregados os recursos federais que suportaram a execução do Contrato de Repasse 306.513-76/2009.

16. Nessas circunstâncias, considero acertados o julgamento pela irregularidade das contas de Joana D'Arc Batista Carvalho, sua condenação em débito e sua apenação com multa, restando, portanto, conhecer do Recurso de Revisão em exame para, no mérito, negar-lhe provimento.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2535/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.311/2020-8.
- 1.1. Apensos: 040.675/2021-1; 040.674/2021-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ: 00.360.305/0001-04); Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34).
 - 3.2. Responsáveis: Carlos Henrique de Azevedo (CPF: 090.712.373-20); Joana D’Arc Batista Carvalho (CPF: 320.696.263-34).
 - 3.3. Recorrente: Joana D’Arc Batista Carvalho (320.696.263-34).
4. Órgão/Entidade: município de Paraipaba/CE.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 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: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE) e Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos (18.185/OAB-CE), representando Joana D’Arc Batista Carvalho.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Revisão interposto por Joana D’Arc Batista Carvalho contra o Acórdão 2.369/2021-TCU-1ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outras providências, decidiu julgar irregulares as contas da recorrente, condená-la ao ressarcimento do quantificado nos autos e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

 - 9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto Joana D’Arc Batista Carvalho, mas negar-lhe provimento quanto ao mérito, mantendo, por conseguinte, em seus exatos termos, a deliberação recorrida;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.
10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.195/2019-9 [Aposos: TC 029.596/2020-3, TC 031.622/2022-4].

Natureza: Embargos de Declaração (Representação).

Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhaes de Oliveira (012.304.537-17); Jose Raul Franco Reis (967.349.147-04); Julio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sergio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).

Interessados: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0001-28); ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).

Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando ECG TEC Serviços de Informática Ltda.; Bruno Loureiro de Oliveira (22.091/OAB-PE) e Jose Sarney Filho (84.176/OAB-DF), representando Sistematech Informática Eireli (ME); Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda. (EPP).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES



PÚBLICAS. FRAUDE À LICITAÇÃO. CONLUÍO ENTRE EMPRESAS. VÍNCULOS FAMILIARES E FUNCIONAIS. SIMULAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. AUSÊNCIA DE VÍCIOS NO JULGADO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. REJEIÇÃO. MANUTENÇÃO DA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela empresa Sistematech Informática Eireli (ME) contra o Acórdão 1.736/2025-TCU-Plenário, que negou provimento ao seu Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti), que, entre outros comandos, declarou sua inidoneidade para participar de licitações públicas pelo período de um ano e converteu o processo em Tomada de Contas Especial.

2. Quanto ao mérito, os argumentos e pedidos apresentados pelo embargante estão essencialmente concentrados nos seguintes trechos de sua peça recursal (peça 401):

“3) DA OMISSÃO QUANTO À ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA E O RESULTADO

9. A decisão ora recorrida, em que pese ter sustentado que a soma de indícios tenha força probatória, **foi omissa quanto ao argumento de defesa sobre a ausência de nexo de causalidade entre a conduta impugnada – apresentação de proposta – e o resultado, na medida em que essa proposta não contribuiu para o superfaturamento.** Explica-se.

10. A simples apresentação de proposta na fase de cotação de preços - interna da Administração Pública e **prévia** à licitação - não implicou nos prejuízos arguidos na decisão.

11. Essa argumentação foi embasada no fato de que o Ministro WALTON ALENCAR, ao emitir seu voto no Processo TC 034.914/2016-1 - representação contra supostas irregularidades mencionado certame – concluiu que os valores da proposta vencedora do certame são inferiores aos praticados pelo mercado, como também destacou que os preços unitários constantes do orçamento estimativo da licitação não foram superados:

Entretanto, os preços unitários das “UST” e do “ponto de função”, unidades de medida dos serviços registrados, são inferiores à média do mercado, conforme documentos, peças 102 a 104, 106 e 107, demonstrando que, no tocante aos valores registrados, a ata é vantajosa para a administração.

(...)

No caso, porém, não há espaço para o jogo de planilha, pois dentre os preços unitários da proposta vencedora não há preço com valor acima do orçamento estimativo da administração, o que impede a existência de ganhos significativos em caso de alteração de quantitativos. Além disso, conforme já mencionei, os preços unitários são inferiores aos praticados pelo mercado. Dessa forma, a irregular adjudicação por preço global não compromete a execução contratual.

(...)



Tendo em vista que há descrição dos serviços a serem realizados no corpo do termo de referência, o qual faz parte do edital, e **que os preços registrados na Ata 1/2016 são justos e até inferiores à média do mercado, discordo da proposta da unidade técnica de anular o Pregão Eletrônico 17/2016 e os atos administrativos dele decorrentes.** (grifado)

12. Aliás, o parâmetro de comparação com os preços de mercado utilizados pelo Ministro não foi a proposta da Embargante, mas outros contratos celebrados pela Administração Pública.

13. Os preços ofertados foram compatíveis com os de mercado. A alegação de superfaturamento e/ou sobrepreço não têm relação com o preço proposto, mas sim com a métrica e a quantificação das unidades de medida.

14. **Isto é: o superfaturamento não decorreu de preço, mas de quantidade!!!!**

15. **Confira-se no acórdão condenatório que em nenhum momento o dano foi oriundo de sobrepreço, mas apenas de quantidade/qualidade ou métrica de medição contratual:**

9.1. declarar a inidoneidade da empresa Linkcon Eireli EPP (CPNJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 3 (três) anos;

9.2. declarar a inidoneidade das empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda (CNPJ 13.665.064/0001-53), Sistematex Desenvolvimento de Software Eireli (CNPJ 10.981.677/0001-01) e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 04.530.781/0001-87) para participarem de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 1 (um) ano;

9.3. converter, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do RITCU, o presente processo em tomada de contas especial;

9.4. autorizar, desde logo, as citações dos responsáveis a seguir identificados, no âmbito da tomada de contas especial, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da CDRJ as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista que as respectivas condutas propiciaram as irregularidades seguintes, destacando que o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada uma das condutas encontram-se descritos na matriz de responsabilização, Apêndice II da instrução constante dos autos:

9.4.1. irregularidade: **superfaturamento de quantitativo** de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

[...]

9.4.2. irregularidade: **pagamento de atividades intermediárias** no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU: [...] 9.4.3. irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993:

[...]



9.4.4. irregularidade: **pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação**, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

[...]

9.4.5. irregularidade: **pagamento de atividades intermediárias** (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU:

[...]

9.4.6. irregularidade: **pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação** (UST 3, Contrato Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78763200. 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

[...]

9.4.7. irregularidade: **superfaturamento de quantitativo de pontos de função** (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

[...]

9.4.8. irregularidade: **desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade** da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da Lei 8.666/1993:

[...]

9.5. dar ciência à CDRJ e às empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda, Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda desta deliberação;

9.6. dar ciência ao Ministro de Estado da Infraestrutura da adoção das medidas de conversão em tomada de contas especial relacionadas aos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 da CDRJ, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.7. enviar cópia desta deliberação à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, unidade técnica deste Tribunal responsável pela avaliação das contas da CDRJ, para ciência, em razão de possíveis impactos sobre as contas anuais;

9.8. apensar os presentes autos à TCE que vier a ser instaurada, com base no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.

16. Em outras palavras: o superfaturamento não decorreu do preço constante em uma das respostas da cotação de mercado. Fosse assim, não teria esse TCU considerado a licitação regular e sem sobrepreços. Decorreu, todavia, da métrica e da quantificação dos serviços prestados, praticadas no curso da execução do contrato. Fase essa que a ora Embargante não tem qualquer participação. Nem direta, nem indireta.

17. Logo, os atos da Embargante não tiveram qualquer efeito no certame, o que evidencia não haver nexo de causalidade entre a conduta imputada como irregular e o resultado supostamente danoso.

18. Ora a ausência de nexo de causalidade é fator de excludente de culpabilidade e, portanto, impeditivo de condenação.



4) DA CONTRADIÇÃO NA ARGUMENTAÇÃO DE QUE A FAMILIARIDADE DE SÓCIOS TENHA CAUSADO DANO AO ERÁRIO

19. A decisão ora recorrida, em que pese ter sustentado a existência de supostos vínculos entre os sócios da Embargante e da Linkcon e dano, foi omissa quanto à manutenção da linha de relação causa e efeito entre esses dois fatos.

20. Primeiramente, o simples fato de ter apresentado proposta no certame, ainda, que houvesse relação entre sócios das empresas, não tem o condão de sustentar sobrepreço, muito menos penalidades. É nesse sentido o entendimento dessa Casa:

Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidencição do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação. (TCU, Plenário, Acórdão 2803/2016, Rel. Ministro André de Carvalho, Sessão de 01/11/2016)

21. Na mesma linha tem sido o entendimento pacificado do TRF1. Cita-se, entre tantos outros julgados:

(...) conforme a própria União Federal reconheceu, inexistente previsão legal que obste a concorrência entre pessoas com parentesco, sendo fundamental para anular licitação regularmente processada que restasse evidenciado o comprometimento da competitividade entre os licitantes, o que não foi demonstrado, na espécie. (Processo nº: 0046235- 88.2013.4.01.3400/DF; Data de julgamento: 22/03/2017; Data de publicação: 07/04/2017)

22. O relator, Desembargador federal Souza Prudente, entendeu não merecer prosperar a pretensão recursal, uma vez que, a simples possibilidade de conluio entre os licitantes, em virtude do parentesco entre os sócios, não é suficiente para malferir a legalidade do procedimento licitatório.

23. Em segundo lugar, a decisão ora embargada se limitou a discorrer que os indícios da existência de familiaridade entre os sócios e o dano serem suficientes a embasar a condenação. Ora, da premissa não decorre a conclusão. Isso porque:

- a. **O dano não tem origem na oferta do preço, mas no quantitativo/qualitativo em momento posterior à contratação— totalmente fora da esfera de atuação da Embargante;**
- b. A familiaridade entre sócios e o dano tiveram seu nexo rompido no momento em que a Embargante não participou da fase de licitação e muito menos de execução do contrato, nem da medição e faturamento dos serviços.

24. Portanto, a argumentação trazida pela defesa da ora Embargante não foi analisada nesse contexto, tornando a decisão rechaçada merecedora de reforma com efeitos infringentes.

5) DA DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO

25. No Pedido de Reexame, a ora Embargante sustentou a desproporcionalidade da sanção de declaração de inidoneidade, pois se trata de penalidade que só pode ser aplicada com muita parcimônia.

26. Isso porque, tal declaração impede a empresa de contratar com Administração Pública, **o que ferirá gravemente a saúde financeira da empresa e, a levará à falência.**



27. É, aliás, o que se prova pelos documentos ora anexados¹ a estes embargos: a empresa **somente possui contratos com a Administração Pública e depende total e exclusivamente de receita oriunda de contratos públicos**. Isto é: a penalidade imposta por esse Tribunal inviabilizará totalmente a continuidade do faturamento e do negócio empresarial.

28. **Ainda que essa Casa tenha aplicado a sanção por um ano, seu efeito prático se tornará permanente, na medida em que levará a empresa à falência.**

29. Embora esse argumento tenha sido trazido no Recurso, não foi refutado no Acórdão ora embargado. Em verdade, limitou-se Vsa. Exa. a registrar em seu voto que:

12. Sobre a alegação de desproporcionalidade da sanção aplicada, observo, diante das provas carreadas aos autos e da análise técnica realizada, que a penalidade foi proporcional à gravidade das irregularidades constatadas. A fraude à licitação resultou em prejuízo significativo ao Erário, o que justifica plenamente a declaração de inidoneidade da recorrente.

30. Como já se demonstrou, não foi a proposta da embargante que levou ao dano. A suposta fraude à licitação não gerou preços fora de mercado. **O alegado dano é oriundo de superfaturamento e não de sobrepreços!**

31. Assim, se a proporcionalidade da sanção deve estar ligada ao resultado (prejuízo), o fato de se evidenciar que o dano é oriundo da fase de execução do contrato e medição dos serviços retira totalmente as bases da penalidade, tornando-a nula. Sendo certo que sequer a Embargante participou da licitação!

32. Ainda que, por eventualidade, esse não seja o entendimento de Vsa. Exa., é de se reconhecer o excesso da pena, pois do alegado fato gerador – conluio ou fraude à licitação – não decorreu o resultado danoso, de modo que e reduza a patamares razoáveis o tempo da declaração de inidoneidade.

6) DOS PEDIDOS

33. Diante do exposto, requer-se que os presentes embargos de declaração sejam conhecidos e, no mérito, providos com efeitos infringentes a fim de sanar as omissões apontadas e afastar a sanção aplicada por parte desse TCU de inidoneidade.

34. Caso, todavia, não seja esse o entendimento dessa Casa, o que se admite por eventualidade, seja a sanção julgada desproporcional, considerando, principalmente, que seus efeitos reais serão mais deletérios do que os pretendidos, na medida em que a empresa depende total e exclusivamente de receita oriunda de contratos públicos e que o impedimento de contratar com a Administração Pública pelo período de um ano a levará à falência.”

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, trata-se de Embargos de Declaração opostos pela empresa Sistematech Informática Eireli (ME) contra o Acórdão 1.736/2025-TCU-Plenário, que negou provimento ao seu Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti), que, entre outros comandos, declarou sua inidoneidade para participar de licitações públicas pelo período de um ano e converteu o processo em Tomada de Contas Especial.



2. Cabe conhecer do recurso, pois estão preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, II, e 34 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

3. A embargante alega, em síntese, que: a) a decisão recorrida, “foi omissa quanto ao argumento de defesa sobre a ausência de nexo de causalidade entre a conduta impugnada – apresentação de proposta – e o resultado, na medida em que essa proposta não contribuiu para o superfaturamento”; b) o superfaturamento não decorreu do preço constante em uma das respostas da cotação de mercado, mas da métrica e da quantificação dos serviços prestados, praticadas no curso da execução do contrato, fase em que a embargante não teve qualquer participação; c) contradição na argumentação de que a familiaridade de sócios tenha causado dano ao erário; d) a decisão recorrida foi omissa quanto à relação causa e efeito entre a “existência de vínculos entre os sócios da Embargante e da Linkcon e dano”, apresentando julgado do TRF1 para sustentar sua argumentação; e) a decisão embargada “se limitou a discorrer que os indícios da existência de familiaridade entre os sócios e o dano serem suficientes a embasar a condenação”; e f) a sanção foi desproporcional porque “a empresa somente possui contratos com a Administração Pública e depende total e exclusivamente de receita oriunda de contratos públicos”, de modo que a continuidade de seu negócio será inviabilizada.

4. Após análise detida dos argumentos apresentados, concluo que não há correções a serem feitas no julgado recorrido, visto que, nos termos do art. 287 do RI/TCU, cabem Embargos de Declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. Em relação à omissão alegada, vale dizer que esta é caracterizada pela ausência de pronunciamento do Relator sobre a matéria que deveria ter sido apreciada no julgado embargado, em especial sobre ponto ou questão suscitada pelas partes ou que deveria o próprio Relator apreciar de ofício. No presente caso, observa-se que os argumentos apresentados pela embargante dizem respeito ao mérito examinado no julgado recorrido, conforme passo a destacar a seguir.

5. Sobre o nexo de causalidade entre a conduta da embargante e a irregularidade apurada, que resultou em dano ao erário, transcrevo, a seguir, trechos do Voto Condutor do julgado recorrido que explicitou a qual seria a participação da embargante a contribuir com o resultado punível por esta Corte de Contas:

7. Inicialmente, é importante destacar que a punição aplicada à recorrente não resulta de meros indícios, mas de indícios vários e coincidentes, que a jurisprudência do STF e desta Corte atribuem qualidade equivalente às provas. A análise técnica evidenciou que a recorrente participou de conluio com outras empresas para fraudar a fase preparatória das contratações decorrentes do PE SRP 17/2016 da CDRJ. Esses indícios incluem vínculos familiares e funcionais entre os sócios da recorrente e da contratada, além da incapacidade das outras empresas participantes da pesquisa de preços de prestar o serviço contratado.

[...]

10. No que se refere à alegação de ausência de dano à Administração, a análise técnica demonstrar de modo claro e objetivo que as irregularidades constatadas resultaram em prejuízo significativo ao erário, estimado em aproximadamente R\$ 6 milhões (seis milhões de reais), evidenciando o impacto negativo das ações da recorrente. Reproduzo, a seguir, trecho da instrução capaz de afastar esse argumento da recorrente:

17.10. No caso aqui tratado, existem notórios vínculos familiares entre os sócios da recorrente e da contratada, bem como funcionais, que serão mais bem examinados no tópico a seguir. Além disso, as outras duas empresas que participaram da pesquisa de preços, por atuarem em ramo comercial distinto, claramente não tinham condições de prestar o serviço que seria contratado.

17.11. A inconsistência na atuação de uma delas, a ZL Tecnologia em Impressão, chegou ao ponto de apresentar proposta (peça 11, p. 22-25) com informações que não constavam do termo de referência anexado ao processo de planejamento da contratação (peça 11, p. 3-15), mas sim de certame promovido pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que teve como únicas participantes as empresas Sistematech, que se sagrou vencedora, e a Linkcon (peça 32).

17.12. No caso, diferentemente do tratado no precedente mencionado como parâmetro, é clara a existência de vínculos espúrios entre as empresas participantes da pesquisa de preços que legitimou as contratações da Linkcon.

17.13. Essa contratação, por sua vez, deu causa a danos ao erário, no total de R\$ 5.955.508,48, decorrentes de (peça 290, p. 3):

Contrato 63/2016	
Superfaturamento da quantidade de pontos de função	R\$ 890.810,00
Pagamento de atividades intermediárias	R\$ 252.980,00
Superfaturamento no serviço de digitalização de documentos	R\$ 357.660,00
Pagamento por serviços não contratados	R\$ 1.068.396,40
Subtotal	R\$ 2.569.846,40
Contrato 76/2017	
Superfaturamento da quantidade de pontos de função	R\$ 1.223.794,00
Pagamento de atividades intermediárias	R\$ 1.393.768,60
Pagamento por serviços não contratados	R\$ 614.320,00
Subtotal	R\$ 3.231.882,60
Contrato 33/2018	
Pagamento pelo desenvolvimento de sistema não entregue	R\$ 153.779,48
Subtotal	R\$ 153.779,48
Total	R\$ 5.955.508,48

17.14. Verifica-se, portanto, que o conluio identificado na fase de pesquisa de preços do certame tinha por finalidade viabilizar a prática de graves irregularidades na execução dos contratos dele decorrentes, o que demonstra que a situação tratada nos autos se enquadra perfeitamente na tipificação de fraude à licitação delineada no mencionado Acórdão 819/2019-Plenário, apontado como parâmetro pela própria recorrente.

6. Os trechos indicados demonstram que o nexo de causalidade foi devidamente analisado, considerando que a conduta da embargante, ao participar da pesquisa de preços com vínculos inexplicados e empresas incapazes de prestar o serviço, contribuiu para a validação da contratação que resultou em prejuízo ao erário.

7. Quanto à alegação de que o superfaturamento não teria decorrido do preço constante em uma das respostas da cotação de mercado, mas da métrica e da quantificação dos serviços prestados, praticadas no curso da execução do contrato, tal fato não deixou de ser enfrentado. Veja-se que a instrução da AudRecursos, incorporada ao Voto Condutor do julgado recorrido, esclareceu que foi identificado nos autos fraude à licitação, havendo “uma conjunção de evidências suficientes para a caracterização de conluio entre as empresas que apresentaram propostas de preços na fase de pesquisa do certame licitatório, no intuito de possibilitar a contratação de empresa que deu causa a diversos danos ao erário, o que configura fraude comprovada à licitação, passível da punição de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992”.

8. Sobre a alegada “contradição na argumentação de que a familiaridade de sócios tenha causado dano ao erário, a embargante não indicou objetivamente qual seria a contradição nem em que



partes do julgado estariam evidenciados. Diferentemente, voltou a alegar insuficiência de demonstração de existência quanto à “existência de vínculos entre os sócios da Embargante e da Linkcon e dano”. Entretanto, o Acórdão recorrido enfrentou devidamente a questão, como apontado nas citações precedentes.

9. Vale acrescentar que, em seus aspectos essenciais, todos os argumentos e elementos apresentados pela embargante foram suficientemente considerados. A esse respeito, vale lembrar que não se pode confundir ausência de fundamentação com fundamentação concisa ou suficiente para a análise constitucional da lide, obedecendo ao comando do art. 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 (HC 105.349AgR, Rel. Min. Ayres Britto, 23/11/2010, 2ª Turma, DJE de 17/2/2011). A jurisprudência desta Corte de Contas, amparada na melhor doutrina e em julgados dos tribunais superiores do Poder Judiciário, aponta no sentido de que ao julgador cumpre apreciar a matéria em discussão nos autos de acordo com os aspectos e teses pertinentes à solução da controvérsia, não estando obrigado a rechaçar, um a um, os argumentos expendidos pela parte, quando os fundamentos utilizados já lhe tenham sido suficientes para formar sua razão de decidir.

10. A entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, com a inclusão, dentre os elementos essenciais da sentença, da necessidade de “enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador” (art. 489, §1º, inciso IV), reforçou este entendimento e não alterou a linha mestre do entendimento jurisprudencial de que a fundamentação de todas as decisões deve atender ao princípio da persuasão racional ou do livre convencimento motivado, o qual não impõe ao julgador o rebote pormenorizado das questões postas, com exceção daquelas que influírem e foram nodais para o desate e julgamento dos pedidos formulados.

11. Quanto à alegação acerca da desproporcionalidade da sanção, transcrevo, a seguir, trecho do Voto Condutor do julgado recorrido que tratou desta questão:

12. Sobre a alegação de desproporcionalidade da sanção aplicada, observo, diante das provas carreadas aos autos e da análise técnica realizada, que a penalidade foi proporcional à gravidade das irregularidades constatadas. A fraude à licitação resultou em prejuízo significativo ao Erário, o que justifica plenamente a declaração de inidoneidade da recorrente.

Assim, uma vez evidenciado que os argumentos apresentados pela embargante não sustentam nenhuma omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada nos termos do Acórdão 1.736/2025-TCU-Plenário, são improcedentes estes embargos, razão pela qual VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2536/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.195/2019-9.

1.1. Apensos: 029.596/2020-3; 031.622/2022-4.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0001-28); ECG TEC Serviços de



Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).

3.2. Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhaes de Oliveira (012.304.537-17); Jose Raul Franco Reis (967.349.147-04); Julio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (EPP) (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sergio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. (04.530.781/0001-87).

3.3. Recorrente: Sistematech Informática Eireli (ME) (10.981.677/0001-01).

4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando ECG TEC Serviços de Informática Ltda.; Bruno Loureiro de Oliveira (22.091/OAB-PE) e Jose Sarney Filho (84.176/OAB-DF), representando Sistematech Informática Eireli (ME); Sara Jendiroba Paixão Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda.; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda. (EPP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos por Sistematech Informática Eireli (ME) contra o Acórdão Acórdão 1.736/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los e manter inalterada a deliberação embargada;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.290/2025-2.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE CÓPIAS DIGITAIS DE ACÓRDÃOS DO TCU EM RELAÇÃO À TEMÁTICA GASTOS TRIBUTÁRIOS (RENÚNCIAS DE RECEITAS). CONHECIMENTO. ATENDIMENTO. CIÊNCIA À AUTORIDADE SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, e transcrevo, a seguir, a instrução lançada à peça 10, com a qual anuiu o dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peça 11):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3).
2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Dimas Gadelha, requer deste Tribunal de Contas da União cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.
4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. Com vistas a atender a solicitação, que requer deste TCU cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas), elaborou-se o documento, inserto à peça 9, com o conteúdo requerido, e que, portanto, também deve ser enviado juntamente com esta instrução e a decisão que vier a ser proferida, de modo a atender de forma direta e objetiva aos termos da presente solicitação do Congresso Nacional.

6. Nada obstante isso, adicionalmente, entende-se que, dada a relevância do tema em questão, é curial

menção que este TCU está realizando uma ação de fiscalização nos órgãos Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar se os mecanismos adotados pelo Governo Federal asseguram a transparência pública sobre os benefícios tributários federais, quanto à completude, inteligibilidade e atualidade das informações prestadas, possibilitando o controle social.

7. Trata-se, a referida ação de fiscalização, de Relatório de Acompanhamento, objeto do TC 008.798/2025-7, que, embora ainda esteja em curso, já contém, entre seus materiais produzidos, interessante esboço histórico da jurisprudência deste TCU acerca dos benefícios tributários (renúncias tributárias), de sorte que convém trazer ao conhecimento excertos desse trabalho.
8. Ainda dentro dessa ordem de importância, é preciso fazer um esclarecimento e registrar que o conceito de “gastos tributários” é um conceito mais restrito que o conceito de “benefícios tributários”.
9. A expressão “gastos tributários” é utilizada para enfatizar que o sistema tributário é empregado como alternativa aos gastos orçamentários tradicionais, com o intuito de buscar objetivos alheios à mera arrecadação de recursos.
10. A Receita Federal do Brasil (RFB) concebe gastos tributários como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte” (SRFB; BRASIL, 2020, p.7).
11. O propósito dessa definição é primordialmente dar transparência e permitir comparações internacionais, o órgão divulga, anualmente, o Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que traz apenas as desonerações que se enquadram nesse conceito. Para compor o DGT, a RFB aplica filtros próprios — por exemplo, exclui diferimentos de imposto e depreciação acelerada porque, segundo o critério fazendário, a renúncia “retorna” no longo prazo e, portanto, não configura gasto tributário permanente (RCBT, 2022, p. 25). O recorte também se restringe a instrumentos estritamente tributários, não abrangendo subsídios financeiros nem creditícios.
12. Já o TCU, ao estabelecer o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), parte da mesma ideia de que uma renúncia equivale a um gasto, mas alarga o escopo. Nesta publicação, o Tribunal firma um conceito de benefícios tributários — expressão guarda-chuva que engloba qualquer desoneração com caráter extrafiscal, ainda que temporária ou recuperável, mesmo que não apareça no DGT. O RCBT deixa claro que “optou-se por não se restringir à expressão “gastos tributários” justamente porque o conceito utilizado pela SRFB não abarca a totalidade dos benefícios tributários”.
13. A diferença de finalidade institucional explica o contraste, pois para a RFB, trata-se de contabilizar e divulgar a perda de arrecadação de um conjunto definido de incentivos, já para o TCU, o conceito serve de porta de entrada para fiscalização, permitindo avaliar governança, efetividade e impacto orçamentário de qualquer medida extrafiscal, mesmo aquelas que a RFB não rotula como gasto tributário.
14. Em resumo, ambos partem do mesmo núcleo teórico — desvio do Sistema Tributário de Referência que substitui gasto direto —, mas divergem quanto ao alcance: a RFB trabalha com um rol restrito, voltado à transparência estatística, enquanto o TCU adota um conceito operacional mais amplo, capaz de abarcar todos os instrumentos de política pública financiados via renúncia e, portanto, sujeitos ao controle externo.
15. Dito isso, explica-se que o disposto no art. 165, § 6º, da CF, que vinha sendo cumprido pela elaboração do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), foi substituído, há vários anos, pelo Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), o que implica concluir que há uma disponibilização de dados limitada, haja vista que o conceito de “gasto tributário” é mais restrito que o de “benefício tributário”.
16. Explicada essa questão, volta-se aos julgados deste TCU sobre a matéria e, com base nesse

levantamento da jurisprudência deste TCU no trato das renúncias tributárias (ou benefícios tributários), encontrou-se um grande número de processos que abordam a questão, demonstrando que é um tema que de há muito se ocupa este tribunal e, não por outra razão, teve a inclusão do tema “Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias” na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, corroborando a sua natureza sistêmica e a contínua preocupação no mais alto nível de controle.

17. Nesse diapasão, os processos encontrados podem ser catalogados, apenas para fins didáticos, em (i) processos que abordam o tema das renúncias tributárias em geral, (ii) processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias e (iii) processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República.
18. De modo geral, buscou-se fazer um recorte temporal desde o ano de 2000 até os dias atuais, porquanto naquele ano entrou em vigor importante marco nas finanças públicas: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Todavia, esclarece-se que, em relação aos processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias, apenas a partir de 2021 que este TCU passou a tratar especificamente sobre eles, e, em relação aos processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República, apenas a partir das contas de 2016 passou a existir um capítulo próprio tratando sobre as renúncias tributárias.
19. Dito isso, é possível vislumbrar as fases evolutivas por que passou a jurisprudência deste TCU sobre o assunto, sendo possível identificar quatro fases, as quais podemos denominar, com intuito ilustrativo, de (i) fase do “Reconhecimento e Mapeamento Institucional” (2000-2009), (ii) fase da “Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança” (2010-2014), (iii) fase da “Avaliação de Desempenho e Valor Público” (2015-2020) e, finalmente, (iv) fase da “Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica” (2021-presente).
20. A fase do **“Reconhecimento e Mapeamento Institucional” (2000-2009)** é caracterizada pelo momento inicial em que o TCU “descobriu” o universo das renúncias e buscou a formação de uma base informacional e de responsabilização administrativa dos órgãos envolvidos.
21. O Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman) é o caso paradigmático desta fase inicial, pois que, embora se tratasse de levantamento de conformidade com o objetivo de conhecer os benefícios financeiros e creditícios inseridos no demonstrativo de que trata o art. 165, § 6º, da CF (note-se que os benefícios tributários não foram tratados neste levantamento), foi pioneiro, porque mapeou os benefícios e constatou que a exigência constitucional de demonstrativo dos efeitos das renúncias não era cumprida.
22. A fase **“Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança” (2010-2015)** é marcada pelo foco no marco normativo da LRF, que passou a ser aplicado com rigor, e nos esforços deste TCU em exigir definição de objetivos, prazos, gestores e metas, que são questões atreladas à governança.
23. Inaugurando a questão da exigência de legalidade desta fase tem-se o importante Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), por meio do qual este TCU examinou, pela primeira vez, o art. 14 da LRF, onde se revelou que a maioria dos benefícios era criada sem estimativa de impacto e sem medidas de compensação, tendo tal acórdão sido fundamental no estabelecimento das determinações iniciais sobre a correta aplicação deste dispositivo e tendo fixado a exigência de que toda proposta de renúncia viesse acompanhada desses elementos.
24. Quanto à questão da governança, o grande marco desta fase foi o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que buscou conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, constatando-se fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, na medida em que mais da metade dos benefícios analisados carecia de prazo de vigência, de órgão gestor, de metas ou de qualquer tipo de avaliação. Como consequência dessas constatações, a referida deliberação foi um divisor de águas, eis que recomendou a criação de uma unidade central de coordenação, a definição de indicadores e metas para cada renúncia tributária e a publicação da metodologia de cálculo dos benefícios.
25. Ato contínuo, com a fase da **“Avaliação de Desempenho e Valor Público” (2015-2020)**, buscou-se verificar se as renúncias funcionam, isto é, se geram os efeitos esperados, mudando, portanto, o



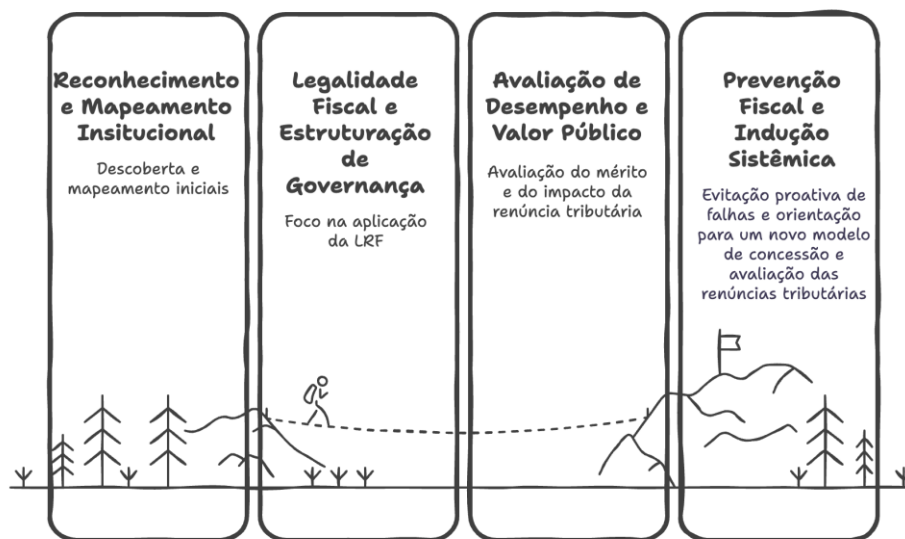
paradigma da verificação de regularidade para a avaliação de mérito e impacto da política pública objeto da renúncia tributária.

26. Mencione-se aqui o Acórdão 529/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que constatou a inobservância ao art. 14 da LRF (aprovação sem compensação nem estudos de impacto) quando da aprovação da Lei 12.350/2010, que instituiu desonerações tributárias referentes à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo da Fifa 2014. O caso virou precedente e merece ser mencionado nesta fase porque o TCU evidenciou a necessidade de controle também do Poder Legislativo (foi dada ciência da irregularidade à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal), ratificando também o que já fazia em relação ao Poder Executivo, de modo que se firmou o precedente de que benefícios aprovados em desacordo poderiam ter seu valor questionado em qualquer instância de controle.
27. No mesmo sentir, porém com o tom mais elevado, tem-se o Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que tratou de monitoramento da governança das renúncias tributárias, com expansão do escopo de fiscalização deste TCU, levando o imperativo da LRF para dentro do Poder Legislativo, emitindo uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientassem seus órgãos de assessoramento a verificar, durante a tramitação de propostas legislativas que criassem ou ampliassem renúncias de receita, o estrito cumprimento de todos os requisitos do artigo 14 da LRF. É de se ver que tal deliberação representou um passo significativo, pois, diferentemente da deliberação anterior, nesta, buscou-se internalizar o controle fiscal preventivo no próprio processo de formulação das leis, por meio de uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em vez de atuar apenas de forma subsequente.
28. Outrossim, é digno de nota o Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que trata de um monitoramento de diversos acórdãos que expediram determinações acerca do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (quais sejam: Acórdãos 747/2010, 1.205/2014, 793/2016 e 2.756/2018, todos do Plenário do TCU) e sobre providências para a melhor gestão e transparência das finanças públicas, por meio do qual, ante as constatações havidas, recomendou-se a institucionalização de um modelo de governança para benefícios fiscais, abrangendo competências e procedimentos claros, definição de objetivos, metas e indicadores, prazo de vigência e órgão gestor, além de estratégias para monitoramento, avaliação e revisões periódicas e, por fim, mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para garantir a gestão eficiente das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.
29. A fase da **“Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica” (2021-presente)** é marcada pela intenção desta Corte de Contas em atuar antes da concessão dos benefícios (*ex ante*), focando em evitar vícios de origem, e, também, com um atuar impulsionador de reforma institucional, não apenas fiscalizador, orientando o Executivo e o Legislativo na conformação de um novo modelo de concessão e avaliação das renúncias.
30. Nesse propósito, o Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz), em resposta a uma consulta, confirmou que a LRF permite, juridicamente, que uma renúncia seja criada apenas com a previsão na lei orçamentária, ao dizer que:
- observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual.
31. Contudo, este TCU foi além – e aqui reside a prevenção fiscal e indução sistêmica – registrando no voto condutor que *“a implantação ou a elevação das renúncias fiscais devem respeitar os princípios da prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, uma vez que seus efeitos se operam no longo prazo e, uma vez estabelecidas, são de difícil regressão”* e que *“deve-se buscar a transparência dos montantes de benefícios concedidos, além da clara demonstração de que as renúncias gerarão os benefícios econômicos e sociais pretendidos”*.



32. Outro exemplo é o Acórdão 735/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), cuja fiscalização teve por objetivo avaliar a conformidade das medidas normativas relativas à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) e de renúncias de receitas tributárias, bem como monitorar a avaliação e a transparência desses benefícios fiscais durante o exercício de 2023. Nesta decisão o TCU enfatizou a necessidade de cumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nas disposições da LDO para a criação ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita, ressaltou a importância de medidas de compensação e de maior transparência na avaliação periódica desses incentivos, além de recomendar a edição de uma lei complementar conforme os comandos da Emenda Constitucional 109/2021, e comunicou tais orientações às Presidências da Câmara e do Senado, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil e outros órgãos estratégicos, reforçando o papel de controle preventivo e indução sistêmica na formulação de políticas fiscais.
33. Porém, ainda mais relevante neste ponto é a questão das medidas compensatórias, as quais não são exigidas, conforme o recém citado Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, desde que haja a previsão na lei orçamentária, isto porque, de acordo com o voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário: *“ainda que o Poder Executivo, nas proposições de sua iniciativa, tenha formalmente observado tais requisitos, causa preocupação a prática reiterada de sanção presidencial a projetos de lei oriundos do Congresso Nacional desacompanhados das informações exigidas pela legislação, especialmente os estudos de impacto e as correspondentes medidas de compensação”*, arrematando que *“[e]ssa conduta compromete o controle fiscal, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário e enfraquece a credibilidade do processo legislativo orçamentário”* e que *“essa prática deve ser enfrentada de forma contínua por esta Corte, mediante o fortalecimento das orientações dirigidas aos Poderes da República e o aprimoramento dos instrumentos de controle prévio e concomitante”*.
34. Em arremate complementar, ainda no voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, ressaltou-se que: *“a execução de renúncias fiscais desprovidas de adequada compensação compromete a eficácia das políticas públicas, favorece a judicialização de medidas potencialmente inconstitucionais e, sobretudo, contribui para o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas - sobretudo em um cenário de restrição fiscal persistente e elevada rigidez orçamentária”* e reiterou-se que *“a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme ao afirmar que, quando a concessão ou ampliação de benefícios tributários estiver condicionada à exigência prevista no inciso II do caput do art. 14 da LRF - qual seja, a adoção de medidas compensatórias por meio da elevação de receitas -, tais medidas devem ser efetivamente implementadas como condição de eficácia do respectivo ato normativo, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo”*.
35. Por fim, ainda é de se mencionar o Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), que aprovou o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, na medida em que, no voto condutor do referido acórdão, de forma peremptória e enfática, sugeriu-se ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos, que:
198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;
199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.
36. Nota-se, portanto, o traço dístico da presente fase evolutiva da jurisprudência deste TCU sobre renúncias tributárias, resumida na imagem a seguir.

Abordagem Evolutiva do TCU em Relação às Renúncias Fiscais



Fonte: Elaboração Própria

37. Vê-se, pois, que a expressividade do patamar que as renúncias tributárias atingiram nos últimos anos tem, de há muito, despertado preocupações quanto ao equilíbrio fiscal e à eficiência de tais gastos, sobretudo porque, diferentemente das despesas orçamentárias, as renúncias não se submetiam, até recentemente, a controles e avaliações robustas, eram concedidas por prazo indeterminado, sem transparência sobre beneficiários ou resultados, contribuindo para a opacidade e potencial ineficácia das políticas públicas financiadas por essa via.
38. Do exposto, tendo por recorte temporal os anos entre 2000 e 2025, tem-se que este TCU passou de uma atuação pontual e predominantemente formalista sobre as renúncias tributárias (verificar se havia ou não estimativa de impacto) para um controle sistêmico e finalístico, focado em governança, transparência e efetividade.
39. Da mera exigência de cumprimento formal da LRF, o TCU evoluiu para cobrar planejamento prévio, avaliação contínua e resultados concretos (não apenas do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo), aproximando os benefícios fiscais das exigências impostas às despesas orçamentárias, o que redundou no estabelecimento de importantes marcos como o fim do sigilo fiscal para as pessoas jurídicas receptoras de benefícios tributários, a criação do CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, além do próprio fortalecimento da jurisprudência que passou a exigir lei específica, análise de alternativas, compensação orçamentária e monitoramento da execução.
40. Nada obstante os avanços institucionais e normativos, observa-se uma crescente no montante dos benefícios tributários em relação ao PIB, mesmo depois da EC 109/2021, e observa-se, outrossim, que a questão da transparência ainda precisa ser melhorada e, em medida ainda maior, tem-se que as questões de governança e avaliação permanecem como sendo os maiores desafios, razão pela qual o tema dos benefícios tributários segue na Lista de Alto Risco do TCU e sob monitoramento permanente.
41. De todo modo, o legado jurisprudencial deste TCU está em ter colocado os benefícios tributários sob holofote, garantindo que deixem de ser um “orçamento paralelo”, fora do radar, e passem a ser tratados com o rigor técnico e jurídico próprio das despesas orçamentárias diretas.
42. Em conclusão, a persistência dessas irregularidades – já reiteradamente apontadas por esta Corte – evidencia a urgência de maior articulação institucional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle preventivo, voltados à garantia da sustentabilidade fiscal de longo prazo e à promoção de uma gestão responsável dos recursos públicos.

**CONCLUSÃO**

43. De acordo com o exposto, propomos a este Tribunal informar ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que:
- a) Elaborou-se documento, constante da peça 9, com os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), a ser enviado juntamente com esta instrução;
 - b) Destacou-se, nesta instrução, a diferença entre os conceitos de “gasto tributário” e de “benefício tributário” com vistas a assinalar que o montante das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) estão subnotificadas e, portanto, mascaram um montante ainda maior de renúncias tributárias; e
 - c) Foi disponibilizado significativo histórico jurisprudencial deste TCU sobre a matéria, a partir do levantamento dos 75 principais processos em que a questão dos benefícios tributários foi avaliada, com vistas a evidenciar a evolução no trato deste tema, o qual consta do arquivo Excel inserido como “item não digitalizável” à peça 9 e cujos acórdãos, relatórios e votos podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3), propondo:
- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, “b”, da Resolução - TCU 215/2008;
 - b) em atendimento à solicitação, encaminhar cópia da peça 9 (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser adotada;
 - c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;
 - d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução - TCU 215/2008.”

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN) foi encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025, que acompanha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025.

2. Inicialmente, conheço da presente Solicitação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, “b”, da Resolução – TCU 215/2008.

3. A instrução técnica anexa apresenta um detalhado exame técnico sobre a solicitação, que requer deste Tribunal de Contas da União cópias digitais de Acórdãos, acompanhados de respectivos



Relatórios e Votos, exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática de Gastos Tributários (renúncias de receitas). Para atender à solicitação, foi elaborado o documento constante da peça 9, que contém os materiais requeridos, incluindo itens não digitalizáveis, e que será enviado juntamente com esta instrução e a decisão que vier a ser proferida.

4. Adicionalmente, a unidade técnica destacou a diferença entre os conceitos de “gasto tributário” e “benefício tributário”, evidenciando que o montante das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) está subnotificado, mascarando um montante ainda maior de renúncias tributárias. Também foi disponibilizado um significativo histórico jurisprudencial deste TCU sobre a matéria, a partir do levantamento dos 75 (setenta e cinco) principais processos em que a questão dos benefícios tributários foi avaliada, evidenciando a evolução no trato deste tema.

5. A instrução técnica ainda ressaltou que o tema dos benefícios tributários permanece na Lista de Alto Risco do TCU e sob monitoramento permanente, devido aos desafios relacionados à transparência, governança e avaliação. Foi destacado o legado jurisprudencial do TCU em colocar os benefícios tributários sob holofote, garantindo que deixem de ser tratados como um “orçamento paralelo” e passem a ser abordados com o rigor técnico e jurídico próprio das despesas orçamentárias diretas.

6. Com esses destaques, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica para encaminhar a peça 9 ao solicitante, juntamente com cópia de sua instrução e da decisão que vier a ser adotada, bem como dar ciência da decisão ao Deputado Bacelar e considerar a solicitação integralmente atendida, com o consequente arquivamento do processo.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2537/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.290/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025, que acompanha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025;



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, “b”, da Resolução – TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;

9.2. encaminhar cópia da peça 9 deste processo (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os Acórdãos, Relatórios e Votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da instrução da AudFiscal e desta deliberação ao solicitante;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução – TCU 215/2008.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.600/2025-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN). REQUERIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA. APURAÇÃO DE POSSÍVEIS DESCONTOS ASSOCIATIVOS IRREGULARES EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONHECIMENTO. OUTRAS AÇÕES DE CONTROLE EM ANDAMENTO PARA TRATAMENTO DA MATÉRIA. INFORMAÇÃO AO SOLICITANTE ACERCA DAS FISCALIZAÇÕES JÁ EM ANDAMENTO. EXTENSÃO DOS REQUISITOS DAS SOLICITAÇÕES DO CONGRESSO



NACIONAL AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO.
ATENDIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução de mérito subscrita por Auditora Federal de Controle Externo (peça 12), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peças 13 e 14):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) referente ao Ofício 67/2025-CFFC-P, de 18/6/2025, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), encaminha o Requerimento 189/2025, de 5/5/2025 (peça 2).
2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Carlos Jordy, requer ao TCU a realização de auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Ministério da Previdência Social (MPS) para examinar possíveis irregularidades em descontos associativos em benefícios previdenciários (peça 3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso I, “b”, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.
4. No Ofício 67/2025-CFFC-P, é mencionado que esta solicitação decorre de aprovação do Requerimento 189/2025 pela CFFC-CD em reunião deliberativa realizada em 17/6/2025 (peça 2).
5. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

6. Na presente SCN, requer-se ao TCU a realização de auditoria no INSS e no MPS sobre possíveis irregularidades em descontos associativos em benefícios previdenciários, tanto para fins de apuração das responsabilidades administrativas e financeiras, quanto para a proposição de medidas corretivas e estruturantes (peça 3).
7. O solicitante faz referência à fraude objeto da Operação Sem Desconto, deflagrada pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União em 23/4/2025, e amplamente noticiada pela imprensa. Essa operação identificou descontos indevidos realizados em larga escala nos benefícios previdenciários dos segurados do INSS, em total estimado em R\$ 6,5 bilhões entre os anos de 2019 e 2024.

Análise

8. Com relação aos descontos indevidos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, encontra-se em trâmite neste Tribunal o TC 007.869/2025-8, que consiste em processo de representação, com pedido de medida cautelar, que apresenta a este Tribunal diversos pedidos relacionados à Operação Sem Desconto, entre eles, a instauração de tomada de contas especial para apurar o desvio de recursos públicos.
9. Em seu Despacho no citado processo, o Ministro Relator autorizou a realização de inspeção no MPS, no INSS e na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com o seguinte escopo (peça 12, p. 6, do TC 007.869/2025-8):
 - i. identificar, por meio de acesso às bases de dados e às bases documentais desses órgãos, as datas de todas as consignações realizadas nos pagamentos dos segurados e de todos os repasses realizados às associações, bem como as medidas que estão em curso pelo INSS para o ressarcimento dos segurados e a sua efetividade;

ii. mapear todas as medidas que estão sendo adotadas para o ressarcimento dos segurados do INSS, incluindo

1. a origem dos recursos que serão utilizados para esse reembolso;
 2. todos os normativos jurídicos e orçamentários que estão sendo adotados para o referido ressarcimento e as ações que estão sendo tomadas para a revisão;
 3. a identificação de todos normativos que tratam da consignação em pagamentos no INSS, seja para entidades associativas, seja para a consignação de empréstimos, bem como das medidas adotadas pelo Ministério da Previdência, pelo INSS e pela Dataprev para a revisão desses normativos;
 4. identificação dos responsáveis pelos acessos nos sistemas da Dataprev referentes a consignação em pagamento, bem como da análise dos registros das operações (logs), para que sejam verificadas e analisadas as operações de eventuais servidores suspeitos de práticas de corrupção, ou, ainda de terceiros estranhos à administração pública;
- iii. demais ações necessárias para a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais;

10. Adicionalmente, o Relator orientou a unidade técnica a concentrar no TC 007.869/2025-8 a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais (peça 12, p. 6, do TC 007.869/2025-8).

11. Também está em andamento neste Tribunal o TC 007.871/2025-2, que trata de representação acerca de indícios de apropriação ilícita de recursos públicos por parte do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical - Sindnapi/FS.

12. Nesse processo, o Ministro Relator determinou a realização de inspeção no MPS, no INSS e na Dataprev voltada para responsabilização dos envolvidos, com o seguinte escopo (peça 10, p. 4-5, do TC 007.871/2025-2):

- i. identificar, por meio de acesso às bases de dados e às bases documentais desses órgãos, as datas de **todas** as consignações realizadas nos pagamentos dos segurados e de **todos** os repasses realizados às associações e sindicatos;
- ii. identificar as entidades associativas/sindicais suspeitas de fraude na consignação de mensalidades;
- iii. identificar **todas** as medidas que estão em curso para a apuração das responsabilidades das entidades associativas e sindicais e a sua efetividade;
- iv. identificar todas as medidas que estão em curso para a apuração das responsabilidades de servidores e empregados públicos eventualmente envolvidos na fraude apurada e a efetividade dessas medidas;
- v. demais ações necessárias para a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais;
- vi. **autorizar** a AudBenefícios a promover a oitiva de todas as entidades associativas/sindicais suspeitas de fraude na consignação de mensalidades identificadas por meio da inspeção supra;
(Realces no original)

13. Além disso, o Relator orientou à unidade técnica concentrar, no citado processo, a análise das ações de responsabilização em curso pelo poder público em relação às fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais (peça 10, p. 5, do TC 007.871/2025-2).

14. Ainda cabe mencionar que, em decorrência da Solicitação do Congresso Nacional de que trata o TC 032.069/2023-5, este Tribunal realizou fiscalização no INSS e na Dataprev, de 3/11/2023 a 29/3/2024, que verificou se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios.

15. Essa fiscalização identificou que os controles mantidos pelo INSS quanto aos descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa eram insuficientes, principalmente em relação à segunda modalidade. Por meio do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (Ministro Relator: Aroldo Cedraz), foram emanadas determinações e recomendações ao INSS e à Dataprev com o propósito de aprimorar os controles sobre os descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa.

16. O TC 032.069/2023-5 se encontra encerrado, mas o monitoramento dos encaminhamentos do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário é atualmente objeto do TC 016.470/2024-9.

17. Em face dessas apurações que estão em andamento neste Tribunal, entende-se não caber nova fiscalização. Porém, nos termos do art. 14, III, da Resolução – TCU 215, de 20/8/2008 (que dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional), cabe a extensão dos atributos dos processos de SCN estabelecidos no art. 5º da mesma resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2. Esses atributos consistem na natureza urgente e tramitação preferencial do processo, além da apreciação do processo privativamente pelo Plenário do TCU e exclusivamente de forma unitária, conforme os dispositivos transcritos a seguir:

Art. 5º O processo de solicitação do Congresso Nacional:

I – tem natureza urgente e tramitação preferencial;

II – é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU;

III – é apreciado exclusivamente de forma unitária.

(...)

Art. 14. Ao submeter o processo de solicitação do Congresso Nacional ao Plenário, o relator, caso proponha o conhecimento e atendimento do pedido, deve, conforme o caso:

(...)

III – propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º desta Resolução aos processos em tramitação em que seja reconhecida conexão parcial ou integral dos respectivos objetos com o da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento daquela solicitação;

PROCESSOS CONEXOS

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL / SITUAÇÃO
032.069/2023-5	Solicitação do Congresso Nacional, com pedido de medida cautelar, que solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados”.	Encerrado, arquivado após a prolação dos Acórdãos 241/2024-TCU-Plenário, 1.115/2024-TCU-Plenário e 1.019/2025-TCU-Plenário (Ministro Relator: Aroldo Cedraz).
016.470/2024-9	Monitoramento do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (Ministro Relator: Aroldo Cedraz), prolatado no âmbito do TC 032.069/2023-5.	Aberto, aguardando pronunciamento do gabinete de ministro.
007.869/2025-8	Representação, com pedido de medida cautelar, com pedidos diversos relacionados aos convênios firmados entre o INSS e entidades objeto da Operação Sem Desconto (Inspeção Registro Fiscalis 138/2025 em andamento).	Aberto, em instrução.
007.871/2025-2	Representação acerca de indícios de apropriação ilícita de recursos públicos por parte do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da	Aberto, aguardando providências.



Força Sindical - SINDNAPI/FS (inspeção autorizada pelo Ministro Relator).

CONCLUSÃO

18. De acordo com o exposto, propõe-se conhecer da presente solicitação, tendo em vista estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008 (item 5).

19. Adicionalmente, propõe-se encaminhar à CPMI as informações mencionadas na seção Exame Técnico desta instrução, em que se esclarece que o objeto da presente solicitação é tratado nos TCs 032.069/2023-5 (processo encerrado), 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2 (processos abertos), razão pela qual se entende não caber nova fiscalização.

20. Deve-se, ainda, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º da citada resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, o que constará da proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 67/2025-CFFC-P, de 18/6/2025, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 189/2025, de 5/5/2025, de autoria do Deputado Carlos Jordy, propondo:

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008;
- b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que esta solicitação está sendo parcialmente atendida, uma vez que a matéria relativa a descontos indevidos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários foi analisada nos autos do TC 032.069/2023-5, e atualmente é objeto de apuração nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2;
- c) encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia da presente instrução, dos Acórdãos 241/2024-TCU-Plenário, 1.115/2024-TCU-Plenário e 1.019/2025-TCU-Plenário (referentes ao TC 032.069/2023-5), do relatório, voto e do acórdão a ser proferido nestes autos, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e
- d) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, uma vez reconhecida conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) referente ao Ofício 67/2025-CFFC-P, de 18/6/2025, por meio do qual o Exmo. Deputado Bacelar, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), encaminha o Requerimento 189/2025, de 5/5/2025.

2. O citado requerimento, de autoria do Exmo. Deputado Carlos Jordy, requer ao TCU a realização de auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Ministério da Previdência Social (MPS) para examinar possíveis irregularidades em descontos associativos em benefícios previdenciários.



3. No que tange à admissibilidade, a presente solicitação deve ser conhecida, pois se encontram devidamente atendidos os requisitos previstos no art. 71, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/7/1992, combinados com o art. 232, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União (RI-TCU) e com o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008, devendo o presente feito, por conseguinte, ser conhecido como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).
4. É requerido do TCU a realização de auditoria no INSS e no MPS sobre possíveis irregularidades em descontos associativos em benefícios previdenciários, tanto para fins de apuração das responsabilidades administrativas e financeiras, quanto para a proposição de medidas corretivas e estruturantes.
5. O solicitante faz referência à fraude objeto da Operação Sem Desconto, deflagrada pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União em 23/4/2025, e amplamente noticiada pela imprensa, tendo identificado descontos indevidos realizados em larga escala nos benefícios previdenciários dos segurados do INSS, em total estimado em R\$ 6,5 bilhões entre os anos de 2019 e 2024.
6. Acerca dos descontos indevidos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, encontra-se em trâmite neste Tribunal o **TC 007.869/2025-8**, que consiste em processo de representação, com pedido de medida cautelar, de autoria do Deputado Federal Ubiratan Sanderson (PL/RS), que apresenta a este Tribunal diversos pedidos relacionados à Operação Sem Desconto, entre eles, a instauração de tomada de contas especial para apurar o desvio de recursos públicos.
7. Na referida representação, autorizei a realização de inspeção no MPS, no INSS e na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com o seguinte escopo (peça 12, p. 6, do TC 007.869/2025-8):
- i. identificar, por meio de acesso às bases de dados e às bases documentais desses órgãos, as datas de todas as consignações realizadas nos pagamentos dos segurados e de todos os repasses realizados às associações, bem como as medidas que estão em curso pelo INSS para o ressarcimento dos segurados e a sua efetividade;
 - ii. mapear todas as medidas que estão sendo adotadas para o ressarcimento dos segurados do INSS, incluindo
 1. a origem dos recursos que serão utilizados para esse reembolso;
 2. todos os normativos jurídicos e orçamentários que estão sendo adotados para o referido ressarcimento e as ações que estão sendo tomadas para a revisão;
 3. a identificação de todos normativos que tratam da consignação em pagamentos no INSS, seja para entidades associativas, seja para a consignação de empréstimos, bem como das medidas adotadas pelo Ministério da Previdência, pelo INSS e pela Dataprev para a revisão desses normativos;
 4. identificação dos responsáveis pelos acessos nos sistemas da Dataprev referentes a consignação em pagamento, bem como da análise dos registros das operações (logs), para que sejam verificadas e analisadas as operações de eventuais servidores suspeitos de práticas de corrupção, ou, ainda de terceiros estranhos à administração pública;
 - iii. demais ações necessárias para a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais.
8. Adicionalmente, orientei a unidade técnica a concentrar no TC 007.869/2025-8 a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais (peça 12, p. 6, do TC 007.869/2025-8).
9. Também está em andamento neste Tribunal o **TC 007.871/2025-2**, que trata de representação de autoria de diversos deputados federais do Partido Novo, acerca de indícios de



apropriação ilícita de recursos públicos por parte do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (Sindnapi/FS).

10. Nesse TC 007.871/2025-2, determinei a realização de inspeção no MPS, no INSS e na Dataprev voltada para a responsabilização dos envolvidos, com o seguinte escopo (peça 10, p. 4-5, do TC 007.871/2025-2):

- i. identificar, por meio de acesso às bases de dados e às bases documentais desses órgãos, as datas de **todas** as consignações realizadas nos pagamentos dos segurados e de **todos** os repasses realizados às associações e sindicatos;
- ii. identificar as entidades associativas/sindicais suspeitas de fraude na consignação de mensalidades;
- iii. identificar **todas** as medidas que estão em curso para a apuração das responsabilidades das entidades associativas e sindicais e a sua efetividade;
- iv. identificar todas as medidas que estão em curso para a apuração das responsabilidades de servidores e empregados públicos eventualmente envolvidos na fraude apurada e a efetividade dessas medidas;
- v. demais ações necessárias para a análise das ações de ressarcimento em curso pelo poder público em face das fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais;
- vi. **autorizar** a AudBenefícios a promover a oitiva de todas as entidades associativas/sindicais suspeitas de fraude na consignação de mensalidades identificadas por meio da inspeção supra;

11. Além disso, orientei a unidade técnica a concentrar, no mesmo TC 007.871/2025-2, a análise das ações de responsabilização em curso pelo poder público em relação às fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais (peça 10, p. 5, do TC 007.871/2025-2).

12. Ademais, em decorrência da Solicitação do Congresso Nacional de que trata o **TC 032.069/2023-5**, este Tribunal realizou fiscalização no INSS e na Dataprev, de 3/11/2023 a 29/3/2024, que verificou se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios.

13. Essa fiscalização identificou que os controles mantidos pelo INSS quanto aos descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa eram insuficientes, principalmente em relação à segunda modalidade. Por meio do **Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário**, de minha relatoria, foram emanadas determinações e recomendações ao INSS e à Dataprev com o propósito de aprimorar aqueles controles.

14. Embora esteja encerrado, o monitoramento dos encaminhamentos do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário é atualmente objeto do **TC 016.470/2024-9**.

15. Destaco que o escopo das fiscalizações em curso e recentemente concluídas pelo relator são mais amplas do que o solicitado nesta SCN e que a consignação de mensalidades associativas se encontra suspensa por determinação do próprio presidente do INSS, nos termos do Despacho Decisório PRESI/INSS 65/2025, de 28/5/2025 (TC 007.869/2025-8, peça 7).

16. Em face das ações de controle já adotadas, entendo não haver necessidade de nova fiscalização, estando a presente SCN atendida. Todavia, nos termos do art. 14, III, da Resolução – TCU 215, de 20/8/2008, estendo os atributos dos processos de SCN estabelecidos no art. 5º da mesma resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, de forma a caracterizá-los como urgentes e de tramitação preferencial e determino que os seus resultados sejam encaminhados oportunamente aos solicitantes.

17. Ademais, determino o envio, aos solicitantes, de cópia de todos os processos de controle externo atualmente abertos ou encerrados sobre o tema.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2538/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.600/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Exmo. Deputado Bacelar, por meio do Ofício 67/2025-CFFC-P, de 18/6/2025, que enviou o Requerimento 189/2025, de autoria do Exmo. Deputado Carlos Jordy, o qual solicita a realização de auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Ministério da Previdência Social (MPS) para examinar possíveis irregularidades em descontos associativos em 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. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução – TCU 215/2008;

9.2. considerar a presente solicitação plenamente atendida, uma vez que a matéria relativa a descontos indevidos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários foi analisada nos autos do TC 032.069/2023-5, e atualmente é objeto de apuração nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2;

9.3. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia da instrução da peça 12, dos Acórdãos 241/2024-TCU-Plenário, 1.115/2024-TCU-Plenário e 1.019/2025-TCU-Plenário (referentes ao TC 032.069/2023-5), bem como da presente deliberação, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos nos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.4. encaminhar ao solicitante cópias de todos os processos de controle externo atualmente abertos ou encerrados sobre descontos associativos irregulares em benefícios previdenciários;

9.5. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução – TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos TCs 016.470/2024-9, 007.869/2025-8 e 007.871/2025-2, uma vez reconhecida conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.160/2021-6

Natureza(s): Representação.

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

Responsável: Romildo Carneiro Rolim (264.904.043-20).

Representação legal: Alcimor Aguiar Rocha Neto (18.457/OAB-CE), Francisco Érico Carvalho Silveira (16.881/OAB-CE) e outros, representando Romildo Carneiro Rolim; Ernesto Lima Cruz, Ari Barbosa Ferreira e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS À SUPRESSÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL, INTELIGÊNCIA OPERACIONAL E COOPTAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MICROCRÉDITO. NÃO COMPROVAÇÃO. FRAGILIDADES DE CONTROLES DE ACESSO A BASES CORRELATAS. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada em pareceres uniformes pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos (peça 63):

Trata-se de Representação desta Unidade Técnica, com base em informações recebidas e protocoladas neste Tribunal em 24/6/2021, por meio do documento eletrônico 637999487 (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relacionadas à supressão de propriedade intelectual, inteligência operacional e cooptação de profissionais chaves do microcrédito do banco, bem como licença para interesse particular de funcionário do BNB em aparente conflito de interesses.



HISTÓRICO

2. No relato das irregularidades, afirma-se que há envolvimento direto do ex-Presidente do banco, o Sr. Romildo Rolim, além do ex-Diretor Financeiro e ex-Presidente do BNB, Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior, e do ex-Diretor Financeiro do BNB e ex-Vice-Presidente do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), Fernando Passos.
3. É ressaltado que as regras de proteção da propriedade intelectual do programa de microcrédito do BNB (Crediamigo), o segredo comercial de sua base de dados e ainda o modelo operacional são quebrados e ignorados em benefício de um grupo de quatro empresas privadas, criadas com objetos sociais que se complementam, pensados para oferecerem produtos aos clientes de microcrédito.
4. Narra-se que essas empresas foram criadas de setembro a dezembro de 2020, período em que o Sr. Antônio Jorge foi designado para ocupar o cargo de Superintendente da área de microcrédito do BNB. Essas quatro empresas são:
 - a) CACTVS Instituição de Pagamento S/A - CNPJ 39.696.395/0001-44;
 - b) CACTVS Alimentos e Refeições - CNPJ 39.942.751/0001-62;
 - c) CACTVS Corretora de Seguros - CNPJ 39.376.932/0001-79; e
 - d) CACTVS Microcrédito S/A (CNPJ não identificado, podendo ser uma divisão da Instituição de Pagamentos)
5. A criação das empresas citadas foi feita pelo Sr. Fernando Passos, ex-empregado do BNB, e por sua esposa, Sra. Kélvia Carneiro de Linhares Fernandes Passos, também empregada licenciada do banco.
6. Em janeiro de 2021, o Sr. Antônio Jorge, ainda ocupante do cargo de Superintendente da área de microcrédito do BNB, foi recrutado pelo Sr. Passos para o quadro das empresas. Conforme narrado à peça 1, o ex-Presidente Romildo Rolim teria concedido licença de interesse particular para que o Sr. Antônio Jorge pudesse exercer as novas atividades na empresa privada, em flagrante conflito de interesse. O Sr. Antônio Jorge havia sido nomeado por Romildo Rolim para a então função, e ficou por cerca de noventa dias, levantando suspeitas de que o real objetivo seria prestar assessoria na criação das empresas CACTVS e a obtenção das informações privilegiadas do microcrédito.
7. Consoante narrado à peça 1, o Sr. Antônio Jorge, no cargo de Superintendente de microcrédito do Banco do Nordeste, teria aprofundado o conhecimento e tido acesso irrestrito para copiar toda a inteligência, modelo operacional e identificação de pessoal-chave do microcrédito do BNB.
8. A esse respeito, informa-se que há rumores de que o Sr. Antônio Jorge forneceu informações privilegiadas e deu orientações para a criação das empresas citadas; fez recrutamento de pessoal dentre aqueles que atuavam no microcrédito, seja junto a funcionários do BNB, seja a junto a empregados do Instituto Nordeste Cidadania (Inec); fez a identificação e instalação das lojas físicas e utilizou a base de dados das centenas de milhares de clientes do microcrédito do BNB, em toda a região nordeste.
9. No relato é apontado, ainda, que circula na governança do BNB a informação de que a base de dados de todos os clientes, com localização, volume de negócios, liquidez, limites de risco, capacidade de crédito já estaria em poder dessas empresas (peça 1, p. 4).
10. A análise de referida documentação foi realizada na instrução de peça 5, tendo o auditor concluído pela necessidade de complementação de algumas informações ainda não presentes nos autos. Assim, propôs a realização de diligência ao Banco do Nordeste para que informasse sobre os normativos internos pertinentes e que possivelmente tenham sido descumpridos; elencasse consultas ou extrações realizadas na base de dados do banco, massivas e/ou integrais, que se mostraram atípicas ou imotivadas; informasse sobre procedimentos eventualmente em andamento para a apuração dos fatos; esclarecesse qual o vínculo de trabalho com o BNB das pessoas citadas na representação, inclusive dos profissionais que foram contratados pelo grupo Cactvs; e apresentasse a lista de concessões de licença para tratar de interesses particulares das pessoas citadas na representação no período das supostas irregularidades.
11. Propôs ainda diligenciar a CGU para que informasse se ocorreu algum caso de suspeita de conflito de interesses na concessão de licenças, tendo em vista o Código de Ética, art. 43, §2º.



12. Realizadas as diligências ao Banco do Nordeste (peça 8) e à Controladoria Geral da União (peça 10), mencionados órgãos encaminharam as documentações de peças 15 a 22, e 25 a 32, respectivamente.

13. Tais documentações foram analisadas em instrução à peça 40, tendo o auditor informado que o processo investigatório aberto pela Auditoria Interna do BNB (Exame de Admissibilidade 2021/0177), inserto à peça 16, concluiu pela improcedência, sugerindo o não acatamento da demanda e consequente arquivamento, ressaltando, porém, que o assunto poderia ser retomado, no caso de surgimento de fatos supervenientes que assim o justificasse.

14. O instrutor afirmou que citada investigação da Auditoria registrou que, conforme dados do S267-Sistema de Segurança de Acessos de Aplicação, o Sr. Antônio Jorge Pontes Guimarães Junior, no período de 3/8/2020 a 1/2/2021, não tinha acesso a quaisquer dos sistemas que suportam a operacionalização do Crediamigo, com o que não poderia ele mesmo ter realizado a extração da base de dados desse programa.

15. Acrescentou que a Auditoria Interna constatou que o Sr. Romildo Rolim não integrou o comitê deliberativo que aprovou a licença de interesse particular para o empregado Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior, e que a concessão da aludida licença obedeceu às disposições disciplinadas nos normativos internos e foi aprovada pela alçada competente.

16. Asseverou ainda que a investigação da Auditoria do BNB registrou, quanto à alegada cooptação de colaboradores do Instituto Nordeste Cidadania para trabalho no grupo de empresas “Cactvs”, que tal fato não foi confirmado, visto que dos trinta currículos disponíveis no LinkedIn, acostados à Representação, somente um colaborador teve seu contrato com o Inec rescindido posteriormente à abertura das empresas desse grupo. Complementou que o banco asseverou que as demais pessoas listadas na diligência não fazem parte da relação de empregados do BNB.

17. O instrutor assinalou, também, que a CGU informou que apenas o bancário Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior lhe fez consulta sobre conflito de interesses, tendo a Controladoria respondido, porém, que compete à Comissão de Ética Pública (CEP) atuar no caso, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei nº 12.813/2013. A esse respeito, aduziu que a CEP concluiu que o caso não caracterizava conflito de interesses, sendo desnecessária a aplicação de quarentena para assunção de outro cargo (peça 25, p.1-4).

18. Destacou, por fim, que em Ofício destinado à Procuradoria da República no Estado do Ceará, a CGU considerou satisfatórias as bases em que a Auditoria Interna do BNB tratou os fatos apurados no relatório 2021/0177, excetuando-se apenas o que diz respeito à denúncia sobre eventual extração de informações da base de clientes do BNB, motivo pelo qual enviaria cópia do Relatório Definitivo ao MPF assim que a auditoria fosse concluída (peça 32, p. 1).

19. Dessa forma, com vistas à completa elucidação dos fatos narrados na representação, a instrução de peça 40 propôs a realização de diligência à Controladoria Geral da União, para que encaminhasse, assim que concluído, cópia do Relatório Definitivo da auditoria da CGU/CE, acerca de eventual irregularidade na extração de informações da base de dados de clientes do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

EXAME TÉCNICO

20. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 7565/2022-TCU/Seproc (peça 43), datado de 23/2/2022, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou as informações constantes do Ofício 3376/2022/SE/CGU (peça 45), datado de 11/3/2022.

21. Em mencionado ofício, a Controladoria-Geral da União informou que os exames estavam sendo conduzidos no âmbito do Plano de Trabalho nº 905542, cujo objeto era a avaliação dos programas e microcrédito orientado do BNB (Crediamigo e Agroamigo), exames esses que visavam à verificação da robustez e segurança das soluções de TI que dão suporte operacional a referidos programas, envolvendo clientes, instituições parceiras e o próprio banco.

22. Acrescentou que o cronograma originalmente previsto para a conclusão foi dilatado, em decorrência de mudanças em curso na plataforma de operacionalização do microcrédito, que teriam impacto sobre os sistemas de informação envolvidos no processo.

23. Afirmou, por fim, que o Banco do Nordeste ainda não havia definido a nova plataforma a ser adotada, com o que o prazo para finalização dos trabalhos de auditoria, que estava previsto para setembro de



2022, ainda estaria sujeito a alterações, em virtude da incerteza envolvida.

24. Por sua vez, em petição datada de 25/8/2022 (peça 47), o Sr, Romildo Carneiro Rolim, ex-Presidente do BNB, requereu, por meio de seus representantes legais, a juntada de documentação produzida pela Superintendência de Auditoria de aludida instituição financeira, em trabalhos de apuração da denúncia, acompanhada das atas das reuniões do Conselho de Administração do Banco do Nordeste (Consad), nas quais o Conselho procedeu à apreciação dos relatórios de auditoria, e de documentação complementar sobre a matéria, também produzida pela auditoria interna do banco (peças 48 a 57).

25. Adicionalmente, requereu o arquivamento da presente denúncia, e, subsidiariamente, que fosse oportunizado aos seus representantes legais oferecer Sustentação Oral (peça 47, p. 3).

26. A Superintendência de Auditoria do BNB, por seu turno, encaminhou, ao TCU, os ofícios 2022/610-267, de 5/9/2022 (peça 58), e 2023/610-043, de 10/2/2023 (peça 59), nos quais, reportando-se às deliberações do Conselho de Administração do Banco do Nordeste acerca dos processos investigatórios listados no expediente de peça 15, informou que o Consad deliberou pelo arquivamento de referidos procedimentos de apuração instaurados.

27. Finalizados os trabalhos aludidos no parágrafo 21 acima, a Controladoria-Geral da União enviou, a essa Corte, o ofício 9300/2023/GM/CGU, de 28/6/2023 (peça 60), por meio do qual encaminhou o Relatório de Avaliação nº 905542 (peça 61), elaborado a partir dos resultados obtidos na auditoria sobre os programas de microcrédito do Banco do Nordeste.

28. Em mencionado ofício, a Controladoria-Geral da União asseverou, a esse respeito, que “os resultados confirmaram a impossibilidade de rastreamento do acesso à base do sistema do Crediamigo, inclusive no caso de um eventual acesso inadequado ou indevido, conforme já fora apontado no Exame de Admissibilidade nº 2021/0177, realizado pela Auditoria Interna do BNB” (peça 60, p. 1).

29. Assim, no Relatório de Avaliação nº 905542, os analistas da CGU asseveraram que os controles existentes não lograram evitar que integrantes de alguns grupos de rede pudessem realizar acesso inadequado e/ou indevido na base do Sistema S344 (Sistema de Crédito para microempreendedores). Nesse sentido, constataram a inclusão de pessoas cujas funções, atividades e lotações não justificam o acesso que lhes foi concedido por integrarem grupo de rede com privilégios para leitura e escrita diretamente na base de dados do S344. Em complemento, aduziram que o Relatório da Auditoria Interna do BNB nº 2021/0176.001, de 31/5/2021, classificou como alta a criticidade desta ocorrência e atribuiu sua causa à ausência de revisão dos integrantes dos grupos de rede examinados (peça 61, p. 77).

30. Os analistas registraram, ainda, que não é feita revisão periódica dos eventos passíveis de registro em trilhas de auditoria no processo de evolução do Sistema S344. A esse respeito, afirmaram que esse processo é, aparentemente, realizado de forma desvinculada dos requisitos de segurança para trilhas de auditoria que são previstos nos normativos de segurança da informação do banco examinados. Por consequência, frisaram, pode haver a desatualização dos eventos registrados em trilhas de auditoria, bem como o enfraquecimento do controle propiciado pelas trilhas. Assim, ressaltaram que, neste contexto, foi recomendada atenção especial às funcionalidades que tratam dados dos clientes, como cadastro (inclusão e alteração), consulta e geração de relatórios. Ainda sobre essa questão, destacaram que os acessos feitos diretamente à base de dados do Sistema, por meio das ferramentas interativas do Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD SQL Server) ou por meio de outros *softwares* clientes, não são registrados em trilhas de auditoria (peça 61, p. 79).

31. Frisaram que não há, no BNB, a concessão e administração de acessos individualizados a sistemas e bases de dados, sendo os acessos concedidos com base em grupos de usuários que compartilham determinado perfil de acesso. Complementaram que foram identificadas agravantes para essa fragilidade, tais como a quantidade relevante de grupos e de componentes dentro dos grupos que possuem permissão para acesso à base; a replicação da base de clientes (ela reside no Sistema S344 e é replicada no S400- Central de Cadastro do BNB); a gama de sistemas que manipulam dados de clientes (S137 - Gestão Desempenho/recompensas Crediamigo; S168 - Acompanhamento de Pessoal Crediamigo; S468 - Data Mart do CREDIAMIGO; S580 - MC - Crédito para Microinvestidores Módulo Contábil; S583 - Crédito para Microinvestidores-Gerencial); além das acima mencionadas ausência de trilhas de auditoria para o acesso direto à base, e falhas na revisão das trilhas durante o processo de evolução do S344 (peça 61, p. 80).



32. De modo a se ter a dimensão do problema, indicaram que a Auditoria Interna do BNB verificou 173 perfis de privilégios com acesso para extrair a base do S344, todos sem possibilidade de rastreamento. Mencionaram a ação aparentemente incipiente adotada pelo banco para prover rastreo dos logs de acesso (um dos grupos, composto de 109 usuários, passou a ter acesso exclusivo mediante ferramenta PAM — *Privileged Access Management*”, contratada). Enfatizaram, porém, que a fragilidade persiste enquanto houver grupos sem possibilidade de rastreo individualizado (peça 61, p. 80).

33. Em função de tais constatações, e visando mitigar o risco de eventuais ocorrências futuras de vazamento de dados, a CGU emitiu a seguinte recomendação ao Banco do Nordeste, que se encontra em monitoramento (peça 60, p. 1-2; peça 61, p. 92):

Implementar o controle individualizado do acesso direto às bases de dados dos sistemas utilizáveis nos programas de microcrédito do BNB e dos bancos de dados que replicam suas informações sensíveis, de maneira que seja possível realizar o rastreamento de quem realiza tal procedimento de acesso.

34. Ante os apontamentos da CGU, constata-se ser procedente a representação, no que concerne à possibilidade de ter ocorrido vazamento de dados do Crediamigo.

35. Tendo em vista que a Controladoria-Geral da União já emitiu recomendação ao BNB visando sanar as deficiências apontadas, e que monitorará o seu cumprimento, descabe a adoção de medidas adicionais, para o momento, por parte desta Corte de Contas.

36. Quanto aos documentos encaminhados pelos representantes legais do Sr, Romildo Carneiro Rolim, ex-Presidente do Banco do Nordeste, cabe esclarecer inicialmente que a documentação constante à peça 48 é de idêntico teor à peça 16 dos autos, e é referente ao Exame de Admissibilidade 2021-0177, processo apuratório da Auditoria Interna do BNB esse que já foi apreciado na instrução de peça 40. Mencionada apuração concluiu pela improcedência da denúncia, sugeriu o não acatamento da demanda e consequente arquivamento (peça 48, p.35).

37. Citado Exame de Admissibilidade 2021-0177 foi apreciado na 731ª Reunião do Conselho de Administração, datada de 20/8/2021 (peça 49), em que o Consad, acatando as sugestões do Comitê de Auditoria, deliberou, dentre outros procedimentos, que fosse instaurada uma sindicância investigativa ou, alternativamente, que a Auditoria Interna realizasse aprofundamento do exame de admissibilidade, onde, sem prejuízo de outras técnicas de averiguação, fossem adotadas no mínimo as seguintes providências (peça 49, p. 3):

i) Inquirição de funcionários sobre eventual conhecimento dos fatos relacionados à suposta transferência de propriedade intelectual, inteligência operacional e base de dados de clientes/operações do Crediamigo para outras instituições;

ii) Contratação de empresa especializada para auditar os sistemas de TI do Banco que suportam a operação de microfinança para verificar se ocorreu acesso indevido e cópia de dados de clientes e operações do Crediamigo;

(...)

38. Em atendimento, foi instaurada a Sindicância 2021-0285, inserta à peça 50, na qual foram analisados diversos documentos colecionados na apuração, bem como foi encaminhado, individualmente, pedido de informações aos assessores da Diretoria de Negócios, bem como ao grupo de Superintendentes, titulares ou em exercício, que trabalhavam, à época dos fatos analisados, no mesmo espaço físico (Bloco C1 Superior) do investigado e então Superintendente de Microfinança e Agricultura Familiar, Sr. Antonio Jorge Pontes Guimarães Júnior (peça 50, p. 147-176).

39. Além dos pedidos de esclarecimentos endereçados a esses dezoito empregados, foram ouvidas mais pessoas perante a Comissão Sindicante, sendo inquiridas separadamente com vistas à tomada de declarações, as quais foram prestadas oralmente e reduzidas a termo.

40. Assim, além dos investigados, foram ouvidos individualmente neste procedimento investigativo: o então Diretor de Negócios do Banco do Nordeste; o Diretor-Presidente do Inec; um ex-funcionário do Grupo Cactvs; o Gerente de Negócios do Projeto Estratégico de Plataformas Digitais do CrediAmigo; o Superintendente de Microfinança e Agricultura Familiar que antecedeu o Sr. Antônio Jorge; a Superintendente de Microfinança e Agricultura Familiar, à época da realização da Sindicância; o Superintendente de Gestão de Riscos, Controles Internos, Compliance e Segurança; e o Superintendente de Operações Financeiras e de



Mercado de Capitais (peça 50, p. 353-363 e 368-379).

41. Com relação aos envolvidos, Sr. Fernando Passos e a Sra. Kelvia Carneiro de Linhares Fernandes Passos, o processo de apuração ratificou que ambos rescindiram, a pedido, em 29/7/2020 e 24/3/2021, respectivamente, o contrato de trabalho com o banco, com o que não havia forma de alcançá-los na esfera administrativa disciplinar do BNB, conforme preconizado no normativo 3039-11-04 – Processo Administrativo Disciplinar (peça 50, p. 22).

42. Quanto à alegação de que o Sr. Romildo Carneiro Rolim teria concedido licença de interesse particular ao Sr. Antônio Jorge para este atuar como Diretor da empresa Cactvs, repisou-se que se trata de questão já superada, conforme conclusão do Exame de Admissibilidade 2021-0177, no qual restou constatado “que o Sr. Romildo Rolim, Presidente do BNB, não atuou nas etapas de análise e aprovação dessa licença. Constatou-se, ainda, que a concessão da aludida licença obedeceu às disposições disciplinadas nos normativos internos e foi aprovada pela alçada competente.” (peça 50, p. 23). Efetivamente, compulsando-se a documentação inserta à peça 50, p. 133-137 e 388-389, verifica-se que o Sr. Romildo Rolim não atuou na análise, tampouco na aprovação, da licença para interesse particular solicitada pelo Sr. Antônio Jorge.

43. No que concerne ao investigado Sr. Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior, a apuração destacou sua manifesta intenção de cumprir o devido rito procedimental para a concessão de licença, refletida no encaminhando, em 14/1/2021, de pedido para análise e deliberação da área competente, Desenvolvimento Humano do BNB, “expondo sem reservas a motivação de ter sido convidado para exercer o cargo de Diretor Executivo de Finanças nas empresas do Grupo Cactvs”. Assim, não vislumbrou que o investigado intentara ocultar possível conflito de interesse (peça 50, p. 23). Analisando-se a solicitação constante à peça 50, p. 137, confirma-se que o Sr. Antônio Jorge explicitou a razão para requerer licença para interesse particular, no caso, o convite para ocupar o cargo de Diretor Executivo de Finanças nas três empresas do grupo Cactvs. Por sua vez, a proposta vinculante para exercício do cargo de Diretor Executivo, inserta à peça 50, p. 138-141, explicita as atribuições de referido cargo, não constando atividade relativa a microcrédito.

44. A Sindicância apurou ainda que o rito procedimental para análise que resultou no deferimento da Licença de Interesse Particular foi devidamente seguido (peça 50, p. 23), visto que o pedido do Sr. Antonio Jorge à Área de Desenvolvimento Humano, contendo o “De acordo” do Diretor de Negócios, ensejou a Proposta de Ação Administrativa PAA 2021 506 025 (peça 50, p. 133-136), que foi submetida à apreciação do Comitê Gestor da Superintendência de Desenvolvimento Humano (peça 50, p. 388), bem como do Comitê Gestor da Diretoria de Administração (peça 50, p. 389).

45. O processo apuratório frisou, ainda, que foram realizadas consultas à Controladoria-Geral da União, que concluiu que não lhe competia manifestar-se sobre o caso em tela, e recomendou que o BNB encaminhasse a referida consulta à Comissão de Ética Pública, em virtude de ser órgão competente para a análise da matéria (peça 50, p. 294-298). Informou que, em consequência, foi realizada nova consulta, desta feita à Comissão de Ética Pública (CEP), consulta esta que se encontra inserida à peça 50, p. 299-306.

46. A Sindicância 2021-0285 destacou que, por se tratar de Instituição de Pagamento, não é possível a Cactvs realizar atividades privativas de instituições financeiras, a exemplo de concessão de empréstimos e financiamentos, consoante definição do Banco Central. Assinalou, ainda, que, examinando o resultado da consulta ao banco de dados da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), nada consta com relação ao registro da Cactvs Sociedade de Crédito e Microcrédito. Dessa forma, denota-se que o Grupo Cactvs não atua com microcrédito e, conseqüentemente não concorre com o programa de microcrédito do Banco (peça 50, p. 24 e 119-124).

47. A Auditoria Interna do BNB asseverou, em referido processo apuratório, que a não atuação do Grupo Cactvs na área de microcrédito encontra apoio, também, na declaração do Diretor-Presidente do Instituto Nordeste Cidadania (Inec), Stelio Gama Lyra, ouvido em sede de sindicância, que afirmou (peça 50, p. 24):

[...] inicialmente se pensava que a Cactvs seria um concorrente do CrediAmigo, mas, ao final, a Cactvs não chegou a operar o microcrédito, atuando em outras áreas, a exemplo de seguros, projeto de POS (maquininhas), que não foi adiante, boa parte das operações são feitas via conta PIX, tendo oferecido ao INEC, inclusive, os produtos Cartão Refeição e Seguro para as motos [...]”.

48. Quanto à irregularidade relacionada ao possível conflito de interesse decorrente da licença do Sr. Antônio Jorge, ressaltou-se que a Comissão de Ética Pública, em decisão unânime proferida em sua 230ª



Reunião Ordinária, afastou a existência de tal ocorrência (peça 50, p. 84-101).

49. Com relação ao alegado fornecimento de propriedade intelectual, inteligência operacional e base de dados de clientes/operações do CrediAmigo, os auditores internos responsáveis pela Sindicância afirmaram que a negativa do Sr. Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior, em relação ao assunto, encontra apoio no fato de que, quando questionado acerca dos arquivos do programa CrediAmigo enviados ao seu endereço eletrônico particular (antoniojorgecaref2021@gmail.com), o investigado acessou o citado e-mail na presença da comissão sindicante, tendo sido identificado que as mensagens referenciadas permaneciam com status de não lida até o momento da oitiva, quando então foram abertas, ao ensejo do questionamento levantado, confirmando, em tese, o não repasse a qualquer outro endereço. Ainda segundo os sindicantes, para tal convicção, pesaram ainda as respostas aos pedidos de informações e termos de declaração dos convidados a prestar esclarecimentos, que negaram ter conhecimento de qualquer ilicitude nesse sentido (peça 50, p. 24).

50. Assim, os auditores internos asseveraram que, não havendo elementos de prova do fornecimento de inteligência de negócio e de base de dados do CrediAmigo, bem como da realização de operações de crédito por parte da Grupo Cactvs, restou incomprovada a materialidade da irregularidade relacionada ao conflito de interesse e a transferência de dados do programa CrediAmigo (peça 50, p. 24).

51. Sobre a suposta supressão da base de dados do CrediAmigo, em que pese a existência de depoimentos uníssomos, no sentido de não ter conhecimento ou não acreditar que houve compartilhamento da base de dados dos clientes do CrediAmigo, os auditores registram que a análise e inferências relacionadas ao tema estavam sendo apartadas daquele trabalho.

52. Dessa forma, com base no princípio da economicidade, salientaram que a análise nos sistemas que suportam a operacionalização do CrediAmigo, com vistas a identificar ocorrência de acesso indevido e/ou cópia de dados de clientes e operações do CrediAmigo, seria realizada pela CGU, levando em conta a oportunidade e conveniência, nos termos do Ofício nº 20478/2021/DAE/SFC/CGU, de 20/10/2021, sem desconsiderar que, da emergência de fatos novos, possam surgir elementos que motivem a reabertura das investigações (peça 50, p. 24-25 e 131-132).

53. Por oportuno, repise-se que referida análise da CGU encontra-se abordada nos parágrafos 21 a 23 e 27 a 35 da presente instrução.

54. Conforme descrito em mencionados parágrafos, a CGU informou a possibilidade de acesso inadequado/indevido à base do sistema S344; que o acesso direto à base do sistema S344, ou por meio de ferramentas do SGBD, não é registrado em trilhas de auditoria, assim como informou a existência de usuários cadastrados na ferramenta de controle de acesso em desconformidade com os normativos do Banco.

55. Quanto aos fatos que foram efetivamente apurados na Sindicância 2021-0285, a Auditoria Interna do BNB concluiu que “não foi possível comprovar, em apuração, elementos que confirmem a materialidade das supostas irregularidades, objeto da denúncia anônima, demanda 210649, que teriam ocorrido em detrimento do programa CrediAmigo”, com o que foi sugerido o arquivamento do processo apuratório” (peça 50, p. 25). Mencionado arquivamento foi aprovado pelo Conselho de Administração do Banco do Nordeste, conforme se observa à peça 51.

CONCLUSÃO

56. Constatou-se que, em complemento ao Exame de Admissibilidade 2021/0177, processo apuratório esse que foi analisado na instrução de peça 40, foi instaurada a Sindicância 2021-0285, por determinação do Conselho de Administração do Banco do Nordeste (parágrafos 36 a 40).

57. Verificou-se que, em mencionada Sindicância, a Auditoria Interna do BNB concluiu que não foi possível comprovar, em apuração, elementos que confirmem a materialidade das supostas irregularidades relacionadas ao conflito de interesse e à transferência de dados do programa CrediAmigo, com o que foi sugerido o arquivamento do processo apuratório, proposta que foi aprovada pelo Conselho de Administração do BNB (parágrafos 41 a 50 e 55).

58. Observou-se, por sua vez, que a Controladoria-Geral da União, em trabalho de auditoria solicitado pelo Banco do Nordeste, constatou a possibilidade de acesso inadequado/indevido à base do sistema S344; que o acesso direto à base do sistema S344, ou por meio de ferramentas do SGBD, não é registrado em trilhas de



auditoria; e, ainda, a existência de usuários cadastrados na ferramenta de controle de acesso em desconformidade com os normativos do Banco, com o que se mostra parcialmente procedente a representação, no que concerne a esses aspectos (parágrafos 21 a 23 e 27 a 35 e 54).

59. Em decorrência de tais constatações, efetua-se a proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

60.2. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.; e

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Representação da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos, com base em informações recebidas e protocoladas neste Tribunal em 24/6/2021, por meio do documento eletrônico 637999487 (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relacionadas à supressão de propriedade intelectual, inteligência operacional e cooptação de profissionais chaves do microcrédito do banco, bem como licença para interesse particular de funcionário do BNB em aparente conflito de interesses.

2. A representação tem origem em denúncia apresentada junto ao BNB, que apontou que as regras de proteção à propriedade intelectual do programa de microcrédito do Banco, conhecido como Crediamigo, bem como o segredo comercial de sua base de dados e o modelo operacional, estariam sendo ignorados e quebrados em benefício de um grupo formado por quatro empresas privadas. Essas empresas, com objetos sociais complementares, teriam sido estruturadas para oferecer produtos aos clientes de microcrédito.

3. Além disso, mencionou-se o envolvimento direto de ex-dirigentes do banco, incluindo o ex-Presidente Romildo Rolim, o ex-Diretor Financeiro e ex-Presidente do BNB Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior, e o ex-Diretor Financeiro do BNB e ex-Vice-Presidente do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), Fernando Passos.

4. Os fatos foram inicialmente investigados pela Auditoria Interna do BNB, que concluiu pela improcedência das denúncias. A auditoria não encontrou evidências de acesso indevido aos dados do sistema de segurança de acessos (S267) ou de irregularidades na concessão de licença para interesse particular. Com base nesses resultados, o Conselho de Administração do banco decidiu arquivar a denúncia.

5. No entanto, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou uma auditoria para apurar possíveis irregularidades relacionadas à extração de informações da base de dados de clientes do BNB. A CGU concluiu que não foi possível rastrear acessos à base do sistema do Crediamigo, mesmo em casos de acessos inadequados ou indevidos, corroborando os resultados já apontados pela Auditoria Interna do BNB no Exame de Admissibilidade nº 2021/0177.



6. Apesar disso, a CGU identificou fragilidades nos controles existentes, que não foram suficientes para impedir que integrantes de determinados grupos de rede realizassem acessos inadequados ou indevidos à base do Sistema S344, utilizado para crédito a microempreendedores. Embora não tenha sido comprovada a materialidade das irregularidades relacionadas ao conflito de interesses ou à transferência de dados, as fragilidades nos controles de acesso tornam parcialmente procedente a Representação, conforme apontado por aquela Controladoria.
7. Com o objetivo de mitigar riscos de vazamento de dados, a CGU recomendou ao BNB que aperfeiçoe os controles de acesso às bases de dados
8. Instruindo os autos à peça 63, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos concluiu, ante a possibilidade de vazamento de informações, pela parcial procedência das alegações. Mas, considerando que já há acompanhamento do caso pela CGU, não propôs emissão de recomendações ou determinações.
9. O MPTCU manifestou concordância com as conclusões da Unidade Instrutiva (peça 74).
10. Acolho os pareceres uniformes emitidos nos autos e adoto as análises e conclusões como minhas próprias razões de decidir.
11. Considero suficiente o acompanhamento do caso pela CGU que, visando mitigar o risco de eventuais ocorrências futuras de vazamento de dados, emitiu recomendação ao BNB para que aperfeiçoe o controle de acesso às bases de dados e realiza o monitoramento das ações adotadas pelo banco, de modo que não há necessidade de emissão de novas recomendações/determinações por esta Corte de Contas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2539/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.160/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Romildo Carneiro Rolim (264.904.043-20).
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Alcimor Aguiar Rocha Neto (18.457/OAB-CE), Francisco Érico Carvalho Silveira (16.881/OAB-CE) e outros, representando Romildo Carneiro Rolim; Ernesto Lima Cruz, Ari Barbosa Ferreira e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos, com base em informações



recebidas e protocoladas neste Tribunal em 24/6/2021, por meio do documento eletrônico 637999487 (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relacionadas à supressão de propriedade intelectual, inteligência operacional e cooptação de profissionais chaves do microcrédito do banco, bem como licença para interesse particular de funcionário do BNB em aparente conflito de interesses;

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

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

9.2. informar ao BNB e aos interessados acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.272/2025-1

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA

Responsáveis: Jose Gentil Rosa Neto (CPF: 013.609.553-48);

Othon Luiz Machado Maranhão (CPF: 907.687.103-59).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. INJUSTIFICADO NÃO ATENDIMENTO À REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS. REITERAÇÃO DE REQUISIÇÃO DOS DOCUMENTOS. NOVO E INJUSTIFICADO NÃO ATENDIMENTO. MULTA.

RELATÓRIO



Adoto, como relatório, a instrução elaborada em pareceres uniformes pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) (peça 1):

Ilmo. Sr. Auditor-Chefe da AudSaúde,

1. Este coordenador da Equipe de Auditoria, designada pelas Portarias de Fiscalização - AudSaúde n. s 403, de 2 de julho de 2025 e 510, de 13 de agosto de 2025 (peças 16 e 57, respectivamente), vem apresentar Representação, nos termos do art. 237, inciso V, c/c art. 246 do Regimento Interno deste Tribunal, em face do atual Prefeito Municipal de Caxias/MA, Sr. José Gentil Rosa Neto, bem como ao Secretário Municipal de Finanças, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.
2. Os fatos a seguir relatados ocorreram no curso dos trabalhos da auditoria tendo por objetivo a avaliação da conformidade da gestão de recursos federais transferidos por emendas parlamentares para os municípios maranhenses de Tuntum, Presidente Dutra e Caxias, nos termos do Acórdão 1.368/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (sessão de 25/6/2025).
3. Conforme despacho de expediente deste coordenador da equipe (peça 45), a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) expediu ofício ao Prefeito de Caxias/MA, com a finalidade de requisição de informações e documentos, para subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos (peça 64), com prazo até o dia 4/8/2025, que, nos termos dos arts. 42 e 87 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 245 do Regimento Interno do TCU.
4. Verifica-se que, ainda que de forma intempestiva, a referida municipalidade, por intermédio da Secretaria Municipal de Finanças e Administração, encaminhou a quase totalidade das informações e documentos requeridos no expediente supracitado, com exceção da cópia completa do processo administrativo referente à Dispensa de Licitação (DL) 4/2024, o qual foi encaminhado incompleto.
5. Apesar dos contatos telefônicos, e por mensagens de texto, efetuados pela Equipe de Auditoria junto aos interlocutores designados pela Prefeitura de Caxias/MA (Sr. Secretário de Finanças e à Sr^a. Chefe de Gabinete do Prefeito), a documentação requisitada pela equipe de auditoria ainda não foi integralmente disponibilizada, embora os responsáveis tenham sido devidamente instados a fazê-lo.
6. Em resposta às cobranças acima referidas, o Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, encaminhou expediente à equipe de auditoria (peça 58), informando que a demora no encaminhamento da parte faltante do referido processo deveu-se à execução de mandados de busca e apreensão, pela Polícia Federal na Prefeitura Municipal de Caxias/MA, no dia 19/8/2025.
7. O referido gestor limitou-se a informar que, tão logo estivesse regularizado o acesso aos arquivos, seria encaminhada a documentação, não tendo informado data precisa da apresentação integral do processo requerido. Ainda que se admita, apenas para argumentar, a existência de real impedimento momentâneo, compete ao responsável pleitear prazo adicional razoável, o que não ocorreu no presente caso concreto.
- 8.
9. O acesso irrestrito às informações e aos documentos necessários à completa execução de inspeções e auditorias é pressuposto inarredável ao pleno exercício do controle externo de competência do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, caput e inciso IV, da Constituição Federal.
10. Por esse fundamento, a execução dos trabalhos de fiscalização não deve ser obstaculizada por atrasos ou omissões de gestores públicos no atendimento de solicitações, de

documentos ou informações, por parte de equipes de auditoria designadas por esta Corte de Contas, salvo se houver motivo justificado.

11. Sobre a matéria, o art. 42 da Lei 8.443/1992 estabelece que nenhum processo, documento ou informação (inclusive senhas de acesso a sistemas informatizados internos, para obtenção de dados diretamente pelos auditores, sem qualquer interferência por parte do auditado), poderá ser sonegado ao Tribunal, em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto. Nos termos do art. 58, caput e incisos V e VI, da referida lei, é cabível a aplicação de multa ao gestor que obstruir fiscalização mediante o não-atendimento injustificado de requisição de documentos e informações, no prazo fixado pelo Tribunal.
12. No caso em tela, não se afigura justificado, em exame inicial, o motivo alegado pelo gestor municipal para o não-atendimento, uma vez as informações publicadas pela Imprensa dão conta de que a operação da Polícia Federal teve como foco possíveis desvios de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) nos municípios de Caxias e Presidente Dutra, dentre outros citados (Polícia Federal investiga desvio de R\$ 50 milhões da educação, disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-08/policia-federal-investiga-desvio-de-r-50-milhoes-da-educacao>>).
13. Portanto, a ação policial em atenção teria sido restrita a atos de gestão municipal de recursos vinculados à função educação, não tendo sido apresentada qualquer razão plausível para o retardamento da apresentação de documentação relativa à execução de despesas com recursos da saúde oriundos de emendas parlamentares em Caxias/MA, requerida pela Equipe de Auditoria.
14. Por esses fundamentos, esta AudSaúde submeteu o feito ao Ministro-Relator Aroldo Cedraz, com proposta de reiteração ao Prefeito Municipal de Caxias, Sr. José Gentil Rosa Neto (CPF 013.609.553-48), da requisição de apresentação da cópia integral do processo administrativo referente à Dispensa de Licitação 04/2024 – P. M. de Caxias/MA, em prazo improrrogável.
15. Ao ter presentes os autos, **o Ministro-Relator Aroldo Cedraz exarou despacho (peça 69)** acolhendo os fundamentos consignados nas manifestações de peças 59, 64-65, desta AudSaúde, **e determinou a reiteração da requisição de documentos, com prazo improrrogável de resposta de cinco dias úteis**, contados da ciência do despacho.
16. Verifica-se que a autoridade municipal foi notificada do teor do despacho em 19/9/2025 (peça 72), tendo expirado o prazo fixado no despacho ministerial em 26/9/2025. Não foram apresentados, todavia, os documentos objeto da requisição de informações até a presente data.
17. Configurou-se, portanto, o não-atendimento injustificado à requisição e sonegação de documentos solicitados no curso de auditoria deste TCU, ensejando a aplicação da multa individual ao Prefeito Municipal de Caxias/MA, Sr. José Gentil Rosa Neto (CPF 013.609.553-48), destinatário dos ofícios do TCU, fundada no art. 58, caput e incisos V e VI, da Lei 8.443/1992.
18. Entende-se cabível, ainda, a aplicação de multa também ao Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão (CPF 907.687.103-59), ainda que não tenham sido a ele diretamente dirigidas as requisições deste Tribunal. Observa-se que o referido secretário foi designado pelo Prefeito Municipal para atendimento das requisições da equipe de auditoria, devendo-se frisar que repassou pessoalmente documentos e informações à Equipe de Auditoria e, no caso dos documentos sonegados, apresentou razões iniciais, por escrito, para o atraso no atendimento.
19. A aplicação da sanção em apreço prescinde de prévia audiência se a comunicação processual encaminhada ao responsável contiver advertência expressa sobre a possibilidade de sanção pecuniária (art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, § 3º, do RITCU). Esse é



o entendimento consolidado no TCU, conforme diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 859/2022-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz e 5921/2025-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

20. Na situação sob exame, verifica-se que constou do expediente à peça 70, encaminhado ao responsável, advertência expressa quanto à possibilidade de sanção, o que torna desnecessária a realização de audiência prévia.
21. Em vista do exposto - e considerando os princípios da racionalidade e celeridade processuais-, propõe-se **constituir**, nos termos dos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 246 do Regimento Interno deste TCU, **processo apartado, para submeter ao Ministro-Relator a presente Representação com proposta de conhecimento** e, no mérito, aplicação, ao Prefeito Municipal de Caxias/MA, Sr. José Gentil Rosa Neto (CPF 013.609.553-48), bem como ao Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão (CPF 907.687.103-59), da multa prevista no art. 58, caput e incisos V e VI, da Lei 8.443/1992.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Representação proposta por Equipe de Auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para aplicação de multa por não atendimento de requisição de apresentação de documentos no âmbito do TC 014.418/2025-8.

2. O referido processo trata de Auditoria para a avaliação da conformidade da gestão de recursos federais transferidos por emendas parlamentares para os municípios maranhenses de Tuntum, Presidente Dutra e Caxias, nos termos do Acórdão 1.368/2025-Plenário, de minha relatoria.
3. Em expediente à peça 1, ora reproduzido no Relatório que precede este Voto, a Unidade Instrutiva relata as dificuldades para obtenção da cópia completa do processo administrativo referente à Dispensa de Licitação (DL) 4/2024, parcialmente fornecido pela Unidade Jurisdicionada, que, por meio de seu Secretário Municipal de Finanças, Planejamento e Administração Fazendária, alegou dificuldades de acesso aos arquivos devido à execução de mandados de busca e apreensão conduzida pela Polícia Federal realizada em 19/8/2025.
4. Aduz o coordenador da equipe que o motivo alegado pelo gestor não justifica o não fornecimento da documentação, uma vez que as informações publicadas pela Imprensa dão conta de que a operação da Polícia Federal teve como foco possíveis desvios de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que não guarda correlação com o objeto da fiscalização de que trata o TC 014.418/2025-8.
5. Rememora, ainda, que submeteu, nestes termos, a proposta de reiteração da requisição de documentos ao Prefeito, com prazo improrrogável de resposta em cinco dias úteis, o qual acolhi ao despacho da peça 69 do referido TC 014.418/2025-8.
6. Configurado o não-atendimento injustificado e sonegação dos documentos solicitados no curso da Auditoria deste Tribunal, a unidade instrutiva propõe a aplicação de multa ao Prefeito Municipal de Caxias/MA, o Sr. José Gentil Rosa Neto, destinatário dos ofícios de requisição, com base no art. 58, incisos IV e V, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de prévia audiência.
7. Adicionalmente, a AudSaúde entende ser cabível a aplicação de multa ao Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, ainda que não tenham sido a ele diretamente dirigidas as requisições



deste Tribunal, uma vez que, designado para atendimento das requisições da equipe de auditoria pelo Prefeito Municipal, foi responsável pelo repasse de documentos, tendo apresentado, no caso dos documentos ora sonegados, as razões expostas, conforme relatado anteriormente neste Voto.

8. Preliminarmente, conheço da representação, por adimplidos os requisitos de sua admissibilidade e, no mérito, anuo às análises e conclusões da AudSaúde, admitindo-as como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que teço a seguir.

9. Observo que, e em reforço às análises empreendidas pela unidade técnica, o Despacho de Requisição de Informações (peça 45, TC 014.418/2025-8) foi emitido em 1/8/2025, com prazo de atendimento estabelecido para 4/8/2025, anterior à operação da Polícia Federal, realizada em 19/8/2025 junto àquela municipalidade, que já havia fornecido os demais documentos então requeridos, ainda que extemporaneamente, conforme relata a AudSaúde.

10. Não vislumbro hipótese de sustentação do argumento utilizado para o não fornecimento da documentação completa da Dispensa de Licitação (DL) 4/2024.

11. Procedida a reiteração de requisição da documentação, com ciência da autoridade municipal ocorrida em 19/9/2025, e o alcance do termo final em 26/9/2025 sem o devido atendimento, que, frisa-se, conforme o relato do expediente da AudSaúde, de 7/10/2025, ainda não ocorreu, resta caracterizado o obstáculo ao mister deste Tribunal, fulcrado no art. 71, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal.

12. Desta forma, proponho, com fundamento no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a aplicação de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) ao Prefeito Municipal de Caxias/MA, Sr. José Gentil Rosa Neto e ao Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, a aplicação de multa no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2540/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.272/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Jose Gentil Rosa Neto (013.609.553-48); Othon Luiz Machado Maranhão (907.687.103-59).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias/MA.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 que tratam Representação, autuada a partir proposta de Equipe de Auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), para aplicação de multa por não atendimento de requisição de apresentação de documentos no âmbito do



TC 014.418/2025-8, que trata de Auditoria para a avaliação da conformidade da gestão de recursos federais transferidos por emendas parlamentares para os municípios maranhenses de Tuntum, Presidente Dutra e Caxias, nos termos do Acórdão 1.368/2025-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 2º, inciso XVII, 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 246 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. aplicar ao Sr. José Gentil Rosa Neto, Prefeito Municipal de Caxias/MA, multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), a ser recolhida 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;

9.2. aplicar ao Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Administração Fazendária de Caxias/MA, multa no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), a ser recolhida 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;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da multa acima imputada;

9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida 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 ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. dar ciência deste Acórdão aos Srs. José Gentil Rosa Neto e Othon Luiz Machado Maranhão e à Prefeitura Municipal de Caxias/MA, encaminhando a este órgão interessado cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário



TC 020.593/2017-1 [Aposos: TC 041.861/2021-3, TC 041.864/2021-2]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: município de Taguatinga/TO.

Responsável: Zeila Aires Antunes Ribeiro (CPF: 096.389.971-68).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CNPJ: 00.378.257/0001-81).

Recorrente: Zeila Aires Antunes Ribeiro (CPF: 096.389.971-68).

Representação legal: Rosimeire Maria Carneiro (014.871/OAB-TO), representando Zeila Aires Antunes Ribeiro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÕES. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e autuada como peça 95:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Zeila Aires Antunes Ribeiro (peças 76/85) contra o Acórdão 2157/2021-TCU-2ª Câmara (peça 42, Rel. Min. Augusto Nardes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. excluir a responsabilidade dos Srs. Ailton Gomes Ferreira e Eronides Teixeira de Queiroz nesta Tomada de Contas Especial;

9.2. considerar revel a responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro, ex-Prefeita Municipal de Taguatinga/TO (gestão 2009 a 21/5/2012, condenando-a ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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.

Valor Original (R\$)	Data do crédito
306.647,00	4/1/2012

9.4. aplicar à responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro, 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\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste



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

9.5. 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;

9.6. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da (s) dívida (s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.8. enviar cópia deste Acórdão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência;

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

9.10. informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor dos ex-Prefeitos de Taguatinga/TO, Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro (gestão 2009 a 21/5/2012), Sr. Ailton Gomes Ferreira (gestão 1/6/2012 a 31/12/2012) e Sr. Eronides Teixeira de Queiroz (gestão 2013 a 2016), em face da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao município mediante o convênio n. 700081/2011, cujo objeto contemplava a construção de escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública Infantil – Proinfância (Creche Tipo “C”), com prazo final para apresentação da prestação de contas em 16/1/2015.

3. Diante da não apresentação das contas e da consequente não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, assim como a sua não devolução, instaurou-se esta TCE, identificando-se prejuízo no valor da totalidade dos recursos repassados, o que correspondeu ao valor original de R\$ 306.647,00, imputando responsabilidade solidária à Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro e ao Sr. Ailton Gomes Ferreira, responsáveis pela gestão dos recursos federais, bem como ao Sr. Eronides Teixeira de Queiroz, responsável pela prestação de contas, nos termos da Súmula 230/TCU.

4. Oportuno registrar que foi concedido o direito de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal). No entanto, a Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro, o Sr. Ailton Gomes Ferreira e o Sr. Eronides Teixeira de Queiroz mantiveram-se silentes, não



recolhendo o montante devido aos cofres do FNDE, razão pela qual suas responsabilidades foram mantidas.

5. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, foi promovida a devida citação dos responsáveis em face da omissão no dever de prestar contas. Após a regular notificação, sem o recebimento de qualquer resposta, a SecexTCE analisou os elementos acostados aos autos e concluiu que as contas da Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro deveriam ser julgadas irregulares com a imputação do débito consignado na fase preliminar do processo e multa. Por outro lado, propôs a exclusão da responsabilidade do Sr. Ailton Gomes Ferreira nesta Tomada de Contas Especial.

6. No âmbito desta Corte de Contas, foi promovida a devida citação dos responsáveis em face da omissão no dever de prestar contas. Apesar da regular notificação, nenhum dos gestores se manifestou nos autos.

7. Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.157/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, que excluiu a responsabilidade dos Srs. Ailton Gomes Ferreira e Eronides Teixeira de Queiroz e julgou irregulares as contas da Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro, aplicando-lhe débito e multa (peça 42).

8. Neste momento, a responsável interpõe recurso de revisão (peças 76/85), insurgindo-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 86 e do despacho de peça 90.

EXAME DE MÉRITO

10. Delimitação

10.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) procedência das justificativas apresentadas para a não apresentação da prestação de contas;
- b) caracterização da existência de dano ao erário;
- c) ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

11. Em resumo, a recorrente oferta as seguintes alegações (peça 76):

- a) sua defesa ficou prejudicada porquanto não lhe foi fornecida cópia constante de documentação guardada nos arquivos da prefeitura de Taguatinga/TO, motivo pelo qual requer a devolução do prazo recursal (p. 2/3);
- b) não apresentou a prestação de contas, pois, ao final de sua gestão, o convênio ainda se encontrava vigente e as obras estavam parcialmente executadas, nunca imaginando que os gestores subsequentes seriam capazes de não encaminhar a documentação comprobatória, cuja cópia foi solicitada em 1/11/2013, mas não fornecida (p. 3/4);
- c) os documentos ora anexados comprovam que os recursos foram efetivamente gastos no objeto do convênio, sendo R\$ 306,647,00 transferidos pelo FNDE e R\$ 2.053,30 provenientes de rendimentos de aplicação financeira, o que indica não ter havido locupletamento por parte do gestor (p. 5/6 e 19);
- d) a partir de 2017, a obra passou a ser executada com recursos do construtor, a ponto de se encontrar em fase de acabamento, não havendo que se falar em imputação de débito (p. 7);
- e) finalizou sua gestão com 60% da obra concluída. No entanto, o prefeito sucessor alegou desinteresse em prosseguir com o convênio, em decorrência do abandono da empresa executora e da falta de recursos para finalizar a obra. Apesar disso, solicitou prorrogação contratual em 4/7/2013, mas, somente em 4/8/2014 declarou que o município não detinha condições financeiras para sua conclusão. Se os gestores que a sucederam tivessem providenciado a prestação parcial de



contas, o saldo do convênio teria sido liberado, no montante de R\$ 306.647,00, possibilitando a finalização das obras (p. 8);

f) não procede o argumento de que a empresa abandonou a construção, uma vez que: (i) a sua continuidade não foi autorizada pelo prefeito Eronides, sob a justificativa de que só o faria com autorização judicial; (ii) continua executando-a com recursos próprios, aguardando a repactuação do objeto junto ao FNDE e o pagamento do município para dar continuidade ao cronograma e fazer a entrega definitiva (iii) o Ministério Público Federal (Processo 0003154-94.2016.4.01.4302 – 1ª Vara – Gurupi registro e-CVD 00083.2019.00014302.1.00617/00128) concedeu o direito de o construtor concluir a obra (p. 8/10);

g) não houve o uso indevido dos recursos, pois o estágio de execução da obra corresponde ao que foi medido e pago. Por um lapso dos ex-Secretários de Finanças Edivaldo Pereira da Silva (1º/9/2012 a 31/12/2012) e Anemésio Araújo Santana (12/6/2012 a 31/12/2012), foi realizado o pagamento de despesa da obra do Proinfância Creche tipo “C” (conta corrente 14.817-2), nos valores de R\$ 80.000,00 e R\$ 130.000,00, com recursos financeiros do Termo de Cooperação 203163/2012 – PACII, firmado com o FNDE para construção de uma Unidade Escolar Infantil tipo “B” (conta bancária 15.559-4), ambas do Banco do Brasil. Portanto, a responsabilidade por tal falha não é da recorrente, mas do Secretário de Finanças, Setor de Contabilidade e Controle Interno, afinal o Ordenador de Despesas não tem tempo hábil e tampouco tem conhecimento técnico para saber se a despesa está ocorrendo na fonte de recurso correta. Após tomar conhecimento do problema, o ex-Prefeito Ailton restituiu R\$ 80.000,00 à conta específica do Termo de Cooperação 203163/2012 – PACII, de modo que a gestão dele utilizou R\$ 50.000,00 desse ajuste, devendo-se registrar que o valor utilizado do Termo de Cooperação, cancelado na gestão 2017/2020, já foi restituído aos cofres do FNDE (p. 10/11 e 20);

h) houve desvio de objeto, sem autorização prévia do concedente, ou seja, o recurso da ação do Termo de Cooperação 203163/2012 - PACII foi empregado em objeto diverso daquele que foi pactuado, respeitando, todavia, o fim social a que se destinou os recursos: construção de uma unidade escolar (p. 12-13);

i) a Tomada de Contas Especial, instaurada pelo prefeito sucessor, em função da ausência de prestação de contas anual ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), teve cunho político e foi parcial. Nenhum dos membros da comissão da Tomada de Contas Especial tinha conhecimento técnico suficiente. Já o laudo técnico, elaborado por engenheiro da prefeitura, não era confiável, porque apontou execução física de somente 28,82% no início de 2013, quando o próprio engenheiro, no exercício de 2012, afirmava que era de 60%, no depoimento em áudio do ex-Prefeito Eronides junto ao Ministério Público Federal, no bojo do Processo nº 0003154-94.2016.4.01.4302 - 1ª Vara – Gurupi (p. 13/16);

j) o empreendimento não apresentava problemas estruturais à época de sua gestão e tampouco hoje, não sendo de sua responsabilidade: (i) o estado de abandono da obra no período de 1/1/2013 a 22/3/2017 e (ii) a ausência do registro de dados nos sistemas do TCE/TO e do FNDE (Simec), mas dos técnicos responsáveis pela inserção das informações. Aliás, todo ex-gestor de prefeitura jamais consegue cópia da prestação de contas de seus convênios se o prefeito sucessor for seu opositor (p. 18/19);

k) não cometeu infração à norma constitucional legal, tampouco praticou gestão ilegal e ato de improbidade administrativa, ilegítimo ou antieconômico do qual decorreu dano ao Erário Federal e/ou Municipal, tendo sua gestão obedecido aos princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 8.666/1993 (p. 21).

Análise:

12. Convém inicialmente rememorar os fatos que precederam à condenação exclusiva da recorrente, em que pese a vigência da avença ter se estendido pelas duas gestões subsequentes (29/7/2011 a 17/7/2014):



a) segundo os extratos bancários acostados à peça 4, p. 243/253, verificou-se que a totalidade dos recursos foi creditada no dia 4/1/2012, sendo exauridos mediante transferências realizadas, antes do fim de seu mandato (gestão 2009 a 21/5/2012), não constando que o sucessor, Sr. Ailton Gomes Ferreira, que assumiu a gestão do município a partir de 1/6/2012, tenha gerenciado a verba, ou mesmo e Sr. Eronides Teixeira de Queiroz (gestão 2013-2016) que foi excluído da relação processual por ter instaurado TCE (instrução de peça 11), em âmbito municipal, a fim de tomar providências cabíveis contra os responsáveis (peça 4, p. 202-314);

b) os documentos bancários demonstram o crédito dos montantes federais de R\$ 306.647,00, efetuado em 4/1/2012, e a realização de transferências de R\$ 180.000,00 em 17/1/2012, R\$ 70.000,00 em 23/2/2012, R\$ 10.000,00 em 23/3/2012, R\$ 40.000,00 em 4/4/2012 e de R\$ 8.700,30 em 4/5/2012, totalizando R\$ 308.700,30, sem que restassem evidências da regular execução do objeto ou de sua conclusão com os recursos provenientes do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública Infantil – Proinfância;

c) a Instrução de peça 37 (item 37) consignou que, nada obstante as próprias circunstâncias do processo, a implicada não deixou ao Sr. Ailton Gomes Ferreira os elementos probantes dos gastos realizados durante a sua gestão (1/6/2012 a 31/12/2012), não havendo como o sucessor deixar documentação para o novo prefeito do município, o Sr. Eronides Teixeira de Queiroz (gestão 2013-2016), responsável pela apresentação final da prestação de contas, ante a ausência das condições materiais mínimas e necessárias ao atendimento da demanda;

d) os únicos documentos juntados aos autos, de forma isolada, foram um comprovante de transferência bancária, em favor da empresa Projet Consultoria e Assessoria Ltda. (peça 4, p. 254), e uma nota fiscal (NF 62 de 16/1/2012), emitida pela mesma empresa (peça 4, p.255), ambos no valor de R\$ 180.000,00;

e) Ofício do FNDE informou ao TCU que foram solicitadas pactuações de novos termos para retomada da obra inacabada relativa ao presente feito, participando que (peça 35): (i) possíveis ajustes firmados poderiam ocorrer sem prejuízo da prestação e análise das contas dos instrumentos anteriores; e (ii) os resultados seriam posteriormente noticiados.

13. Isso posto, tem-se que, com relação à execução do empreendimento, foram colacionados os seguintes novos elementos que interessam ao deslinde dos fatos:

a) Termos de Adjudicação e Homologação referentes à construção de outra creche, do Tipo B, expedidos pelo ex-Prefeito Ailton Ferreira em 10/12/2012 (peça 76, p. 23/24);

b) fotografias, datadas de 22/3/2017, 18/10/2018, 26/6/2020, 21/3/2022 e 13/4/2022, que estampam a execução parcial das obras do presente convênio (peça 76, p. 6/7, 17/19, 36/39, 43/45 e 48/49);

c) encaminhamento ao FNDE, pelo Município de Taguatinga (TO), de: (i) solicitação de repactuação, mediante o Sistema Simec, em 17/10/2018 (peça 76, p. 26/49); (ii) atestado de medição posterior assinado pela Secretária Municipal de Educação, no valor de R\$ 180.000,00, datado de 14/3/2022 (peça 76, p. 50) e relativo à NF 62 de 16/1/2012 (peça 76, p. 51), bem como os correspondentes boletim de medição e ordem de pagamento de 17/1/2012 (peça 76, p. 52/64); (iii) atestado de medição posterior assinado pela Secretária Municipal de Educação, no valor de R\$ 80.000,00, datado de 14/3/2022 (peça 76, p. 66) e relativo à NF 74 de mesmo valor, emitida em 23/3/2012 em favor da mencionada empresa (peça 76, p. 67), bem como o correspondente boletim de medição (peça 76, p. 68/79); ordens de pagamento, nos valores de R\$ 70.000,00 e R\$ 10.000,00 datadas de 23/3/2012 (peça 76, p. 80/81); comprovante de transferência bancária, de 23/3/2012, no valor de R\$ 70.000,00, em favor da empresa Projet Consultoria e Assessoria Ltda. (peça 76, p. 82); (iv) atestado de medição posterior assinado pela Secretária Municipal de Educação, no valor de R\$ 40.000,00, datado de 14/3/2022 (peça 76, p. 83) e relativo ao comprovante de transferência bancária, de 4/4/2012 (peça 76, p. 98), e à NF 75, de mesmo valor, emitida em 29/3/2012 em favor da citada empresa (peça 76, p. 84), bem como os correspondentes boletim de medição e ordem de pagamento de 4/4/2012 (peça 76, p. 85/97); (v) atestado de medição posterior assinado pela Secretária Municipal de Educação, no valor de R\$ 8.400,30, datado de 14/3/2022 (peça 76, p. 99) e



relativo ao comprovante de transferência bancária, de 4/5/2012 (peça 76, p. 113) e à NF 78, de mesmo valor, emitida em 3/5/2012 em favor da citada empresa (peça 76, p. 100), bem como o correspondente boletim de medição (peça 76, p. 100/112); (vi) planilhas de reprogramação de serviços, elaborada pela prefeitura municipal (peça 76, p. 114/138); e (vii) cronograma de execução físico-financeiro que indica andamento percentual de realização de 42,69% das obras;

d) extratos bancários complementares da conta do ajuste (peça 77);

e) solicitação de notas fiscais e extrato bancário, com comprovante de transferência eletrônica, ao Secretário de Finanças Municipal, formulada em 1/11/2013 pela defendente, com vistas à apresentação de defesa concernente à Notificação Administrativa Extrajudicial nº 003/2013 (peça 78);

f) solicitação de prorrogação e informação de desistência dessa prorrogação, referente à presente avença, endossadas pelo ex-prefeito Eronides (peça 79);

g) constatações realizadas pelo TCE/TO (peça 81, p. 21/25);

h) nota de empenho de 3/1/2012, NF 83, expedida em 31/5/2012, ordem de pagamento de 31/5/2012, todos os documentos emitidos no valor de R\$ 80.000,00 (peça 82);

i) nota de empenho de 13/8/2012, ordem de pagamento, de 14/8/2012, e NF 93, de 13/8/2012, expedida pela Project, todos os documentos emitidos no valor de R\$ 130.000,00 (peça 83).

14. Diante dessas novas evidências, não é possível afastar as irregularidades imputadas à ex-gestora, tendo em vista que:

a) as NF 76, 83 e 93 não podem ser acatadas, pois correspondem à despesa realizada com recursos estranhos ao convênio 700081/2011 (alíneas “h” e “i” e “c”, item “iii” acima);

b) os documentos relativos à execução de outra creche não interessam ao deslinde destes autos, uma vez que inexistem indícios de que foram carregados recursos do Termo de Cooperação 203163/2012 – PACII para o objeto financiado pelo convênio em tela;

c) as imagens disponibilizadas podem até confirmar a execução parcial do ajuste, mas não seu o vínculo causal com a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE;

d) a solicitação de repactuação pela municipalidade, além de indicar a execução de apenas 42,69% do empreendimento, contém vícios insanáveis, tais como: notas fiscais (peça 76, p. 51, 67, 82, 84 e 100) que contém endereço de creche divergente daquele indicado no cronograma físico financeiro de peça 76, p. 139 (Rua 21, quadra 42, lote 16 Setor Valdemar Carlos de França ao invés de Rua Dom Pedro II s/n, Centro);

e) as solicitações de notas fiscais e extrato bancário, pela implicada, e de prorrogação e desistência de continuidade da avença, por gestão posterior, assim como os extratos bancários complementares não acrescentam qualquer informação relevante à análise, uma vez que: (i) tais pedidos não desconfiguram a ausência de comprovação idônea; e (ii) os extratos se reportam, em sua maioria a período diferente das transferências bancárias promovidas entre 17/1/2012 e 4/5/2012;

f) os apontamentos registrados no Relatório de TCE, elaborado pelo TCE/TO, corroboram as ilicitudes praticadas e acrescentam outras, a saber: (i) descumprimento dos termos do convênio (peça 81, p. 21, item 20, alínea “a”); (ii) não inclusão de informações e documento exigidos no Simec, em desconformidade com a Portaria Interministerial 127/2008 (peça 81, p. 21, item 20, alínea “b”); (iii) ausência de registros, arquivos e controles contábeis (peça 81, p. 22, item 20, alínea “e”); (iv) não comprovação da ciência ao conselho fiscal (peça 81, p. 22, item 20, alínea “f”); (v) não desenvolvimento de atividades regularmente e de acordo com o fixado pelo Plano de Trabalho (peça 81, p. 22, item 20, alínea “g”); (vi) não realização de medições (peça 81, p. 22, item 20, alínea “h”); (vii) falta de designação de servidor, inclusive da área de engenharia ou arquitetura, ou comissão para proceder às medições (peça 81, p. 22, item 20, alíneas “i” e “j”); (viii) não utilização exclusiva dos recursos no objeto pactuado (peça 81, p. 22, item 22, alínea “h2”); (ix) não celebração de licitação para a utilização dos recursos da primeira parcela (peça 81, p. 22, item 23,



alínea “h7”); (x) ausência de apresentação de documentos fiscais originais (peça 81, p. 22, item 24, alínea “h12”); e (xi) desinteresse da ex-Prefeita em regularizar as pendências (peça 81, p. 25, item 21, alínea “b”).

15. Como se vê, os elementos constantes dos autos são incapazes de afastar as irregularidades na aplicação dos recursos, seja:

a) pela ausência de nexo causal, porquanto a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a mera execução física do objeto, isoladamente considerada, não demonstra que os recursos foram geridos corretamente, sendo necessária a comprovação do nexo causal entre os recursos recebidos e os comprovantes das despesas realizadas (Acórdãos 2.505/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 3.603/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André de Carvalho e 3.088/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo);

b) pela inconclusão do empreendimento sem o aproveitamento de parcela útil, sendo imperioso realçar que, nessas circunstâncias, a jurisprudência desta Corte é firme em destacar que:

“A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio” (Acórdão 1577/2014-TCU-Segunda Câmara, Relator: André de Carvalho)

“A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio” (Acórdãos 494/2016-TCU-Segunda Câmara, Relator Min. André de Carvalho, 11284/2020-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer e 8169/2021-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Weder de Oliveira)

“No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados” (Acórdãos 2244/2023-Segunda Câmara, Relator Min. Aroldo Cedraz, 15251/2021-TCU-Segunda Câmara e 171/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer)

“A imprestabilidade de toda a parcela executada para o fim conveniado, por culpa do gestor, implica a imputação de débito no valor total despendido, pois a utilização de parte dos recursos federais transferidos por força de convênio, se não contribuir para o alcance do objeto pactuado, não permite o abatimento do valor a ser ressarcido e **somente não se imputa débito à parcela de obra executada e com potencial de destinação útil à sociedade.** (destaque acrescido) - (Acórdão 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)”

16. Insta realçar que violação do dever constitucional de prestar contas tempestivamente (art. 70, parágrafo único da Constituição Federal), além de ensejar o julgamento pela irregularidade desta TCE (art. 16, inc. III, alínea “a” da Lei 8.443/92), no âmbito infraconstitucional, constitui infração penal prevista no art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/67:

“Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores: (...) VII - deixar de prestar contas no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos e externos, recebidos a qualquer título.”

17. Assim sendo, não é possível reconhecer a boa-fé, pois a pacífica jurisprudência deste Tribunal anota que a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo ou desonestidade), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente. (Acórdão 7936/2018-Segunda Câmara – Relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 8987/2018-Primeira Câmara – Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 13732/2019-Primeira Câmara - Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

18. Nada obstante, pode-se perceber que, ao contrário do alegado, a atuação da suplicante configurou a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual decorreu prejuízo ao erário Federal e/ou Municipal, não tendo seus atos de gestão obedecido aos princípios fixados



no *caput* do art. 37 da Lei Maior e na Lei nº 8.666/1993, sobretudo os da moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, isso sem falar da inobservância ao atendimento do interesse público superveniente.

19. Noutra senda, cobra relevo enfatizar que não cabe aqui alegar-se o não cometimento de atos de improbidade, pois os ilícitos regidos pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) constituem objeto de ação de natureza civil, de competência exclusiva do Poder Judiciário, não se confundindo, portanto, com a jurisdição de contas, posto que a natureza da atuação do Tribunal tem assento constitucional, sendo exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público, com base na sobredita norma, regendo-se pelas disposições da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e do Regimento Interno do TCU.

20. Nessa perspectiva, não socorre à suplicante as seguintes argumentações:

- a) prejuízo sofrido pelo não fornecimento tempestivo de cópia da documentação comprovatória, visto que o dever de cuidado a ser observado pelo gestor público pressupõe a adoção de medidas: (i) que impliquem a guarda pessoal de documentações da espécie; ou (ii) judiciais cabíveis junto à administração municipal, o que não restou demonstrado. Ademais, do que se pode contemplar, a obtenção desses elementos em nada beneficiou-lhe, em face da sua falta de idoneidade para comprovar a aplicação regular dos recursos federais transferidos;
- b) pressuposição de que não lhe cabia apresentar contas, quando a natureza das irregularidades incorridas, plenamente perceptíveis ao gestor médio, lhe aconselhava a seguir linha de pensamento contrária;
- c) ausência de imputação de débito em razão da obra supostamente se encontrar em fase de acabamento;
- d) desinteresse do prefeito sucessor em prosseguir com as obras, quando essa opção não lhe era recomendável, diante das irregularidades identificadas posteriormente pelo TCE/TO e da indisponibilidade dos recursos municipais necessários;
- e) desvio de objeto e ausência de problemas estruturais nas obras, diante da ausência de parcela executada com aproveitamento útil e de nexo de causalidade da aplicação dos recursos;
- f) natureza política da TCE atuada pelo TCE/TO, quando os elementos existentes neste processo apontam para a veracidade das constatações ali perpetradas.

21. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

21.1. Embora a recorrente não tenha alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

21.2. No caso, o acórdão recorrido transitou em julgado em 25/9/2021 (peça 68).

21.3. Diante disso, deixa-se de aferir a prescrição, uma vez que o trânsito em julgado ocorreu antes da publicação da Resolução TCU 344/2002, em 11/10/2022. Nesse caso, aplica-se o disposto no art. 18 da mencionada norma:

“Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data da publicação desta norma.”

21.4. A incidência do referido art. 18 da Resolução TCU 344/2022 foi abordada pelo Acórdão 1.103/2023-TCU-Plenário, ocasião em que o relator, Ministro Jorge Oliveira, apresentou as seguintes premissas sobre a questão:

- a) o trânsito em julgado dos processos do Tribunal ocorre quando vencidos os prazos legais de impugnação, não considerados os prazos adicionais relativos a recurso de reconsideração e pedido de reexame interpostos em até 180 dias (art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992) e tampouco os vinculados a recursos manifestamente rescisórios (art. 35 da Lei 8.443/1992);



b) o trânsito em julgado antes da edição da Resolução TCU 344/2022 impede a aplicação retroativa das novas regras, pelo simples motivo de configurar situação jurídica já consolidada, nos termos do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

c) não havendo desfazimento do trânsito em julgado, permanecem íntegras as análises feitas à luz das regras processuais ou prescricionais então vigentes, ou seja, antes da publicação da Resolução TCU 344/2022 (imprescritibilidade para a reparação do dano ao erário e prescrição decenal para aplicação de sanção);

d) a possibilidade de estabelecimento de regras de aplicação intertemporal da prescrição não é matéria desconhecida do Direito, tendo o Código Civil/2002, que alterou os prazos então vigentes, em seu art. 2.028 estabelecido que “serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.”;

e) no âmbito do ARE 843989, o STF decidiu pela irretroatividade da aplicação de norma que fixa prazo prescricional, portanto, o disposto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 se mostra consentâneo com o direito.

21.5. Ressalte-se que o comando previsto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 se aplica a todos os acórdãos transitados em julgado antes da publicação da citada resolução. Isso inclui recursos de reconsideração e pedidos de reexame interpostos fora do prazo quinzenal previsto na Lei 8.443/1992, conforme dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285, §2º, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU. Além disso, também abrange os recursos de revisão, pois esses recursos não possuem efeito suspensivo e, portanto, não impedem o trânsito em julgado dos acórdãos recorridos, conforme preceituam os arts. 32, parágrafo único, e 35, *caput*, da Lei 8.443/1992.

21.6. Por fim, cabe anotar que, mesmo na eventualidade de os referidos recursos serem, excepcionalmente, admitidos com efeito suspensivo, a condição de trânsito em julgado do acórdão recorrido não se altera, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1103/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira). Nesse caso deve ser aplicado o disposto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 em relação à prescrição caso o trânsito em julgado tenha ocorrido antes da publicação da referida resolução.

22. Com efeito, rejeitam-se as razões recursais, de modo que necessário se faz conhecer do presente apelo para, no mérito, negar-lhe provimento.

CONCLUSÃO

23. Do exame, é possível concluir que:

a) os documentos e argumentos ofertados pela recorrente se mostraram inaptos para elidir as irregularidades atinentes à apresentação extemporânea das contas do convênio n. 700081/2011, firmado entre o FNDE e o Município de Taguatinga/GO, cujo objeto consiste na construção de escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública Infantil, tendo em vista a ausência da necessária comprovação do nexo causal entre os recursos recebidos e os comprovantes das despesas realizadas, bem como a inconclusão do empreendimento sem o aproveitamento de parcela útil;

b) não foi examinada uma possível incidência de prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, à luz do art. 18 da Resolução TCU 344/2022, pois o trânsito em julgado ocorreu antes da publicação dessa norma, em 25/9/2021 (peça 68).

24.1 Sendo assim, deve-se propor o conhecimento deste recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe acolhimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. O encaminhamento proposto contou com a concordância da representante do Ministério Público que atua junto ao TCU (peça 97).

3. Em razão da edição da Resolução-TCU 367, em 13/3/2024, que alterou as regras de prescrição anteriormente estabelecidas pela Resolução-TCU 344/2022, determinei o reexame da matéria (peça 98).

4. Atendendo ao comando do relator, a AudRecursos assim se pronunciou (peça 99):

“ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 86 e do despacho de peça 90.

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação

11.1. O presente exame contempla a verificação da ocorrência de prescrição, à luz das balizas estabelecidas pela Resolução TCU 344/2022, alterada pela novel Resolução-TCU 367/2024.

12. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

12.1. Embora a recorrente não tenha alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, a análise da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

12.2. Destaca-se que os novos requisitos estabelecidos pela Resolução TCU 367/2024, que revogou o art. 18 da Resolução TCU 344/2022, disciplinam a possibilidade de o TCU se manifestar, em qualquer fase do processo, sobre a prescrição, caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há menos de cinco anos (art. 10, parágrafo único). Assim, passa-se à verificação do tema, dado que o trânsito em julgado deste feito ocorreu em 25/9/2021 (peça 68).

12.3. Convém inicialmente realçar que é prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022, norma que se fundamentou na Lei 9.873/1999 e que serve de base para o presente exame

12.4. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **15/2/2015** (peça 4, p. 332), data em que as contas deveriam ter sido prestadas, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022.

12.5. Conforme dispõe o art. 2º do referido regramento, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do seu art. 4º.

12.6. Segundo o art. 8º da Resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

12.7. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:



- a) em **17/10/2016**, com a emissão do Relatório de Tomador de Contas, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 4, p 332/337);
- b) em **19/7/2017**, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1);
- c) em **27/6/2018**, com a instrução pela Unidade Técnica, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peças 11/13);
- d) em **7/12/2020**, com a emissão de parecer, pelo MP/TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 40);
- e) em **23/2/2021**, com a edição do acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 42);
- f) em **10/5/2022**, com a interposição de Recurso de Revisão pela recorrente, nos termos do art. 9º da Resolução 344/2022 (peças 76/85).

12.8. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos, até o trânsito em julgado destes autos.

13. Com efeito, levando-se em consideração a análise empreendida pela AudRecursos, às peças 95/96, rejeitam-se as razões recursais, de modo que necessário se faz conhecer do presente apelo para, no mérito, negar-lhe provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

5. O encaminhamento proposto foi novamente acompanhado pelo corpo dirigente daquela unidade (peça 100) e pela representante do MPTCU (101).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Zeila Aires Antunes Ribeiro contra o Acórdão 2.157/2021-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), mediante o qual este Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu julgar irregulares as contas da ora recorrente, condená-la ao ressarcimento do dano quantificado nos autos e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992.

2. Tal encaminhamento teve como causa a omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao município de Taguatinga/TO mediante o Convênio nº 700081/2011, cujo objeto contemplava a construção de escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública Infantil – Proinfância (Creche Tipo “C”).

3. Concluída essa breve introdução, passo a analisar o feito, começando por ratificar o exame de admissibilidade efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) à peça 86 e acolhido por este relator à peça 90, ocasião em que restou explicitada a não concessão de



efeito suspensivo ao recurso, em consonância com o art. 288 do Regimento Interno do TCU, por falta de amparo legal.

4. A recorrente, alega, em síntese, que: *i)* há justificativas para a falta de apresentação da prestação de contas em relação ao Convênio nº 700081/2011; e *ii)* resta caracterizada a inexistência de dano ao erário.

5. A deliberação condenatória (Acórdão 2.157/2021-TCU-2ª Câmara) transitou em julgado antes da publicação da Resolução TCU 344/2002, em 11/10/2022. Todavia, em razão da revogação do art. 18 daquela resolução, há que se observar o disposto no art. 10, parágrafo único, da mesma norma, com a redação dada pela Resolução-TCU 367/2024, *in verbis*:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/3/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/3/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

7. Dessa forma, resta ao TCU analisar a incidência de eventual prescrição para o exercício de suas pretensões punitiva e ressarcitória.

8. Para dar cabo a essa análise, permito-me simplesmente lançar mão do exame feito pela AudRecursos à peça 99, p. 3-4, parcialmente colacionado abaixo, com destaques acrescidos:

[...]

12.4. De acordo com os elementos constantes dos autos, **o marco inicial ocorreu em 15/2/2015** (peça 4, p. 332), data em que as contas deveriam ter sido prestadas, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022.

[...]

12.7. No caso, **a prescrição** para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva **foi interrompida** nas seguintes datas: **a) em 17/10/2016**, com a emissão do Relatório de Tomador de Contas, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 4, p. 332/337); **b) em 19/7/2017**, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1); **c) em 27/6/2018**, com a instrução pela Unidade Técnica, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peças 11/13); **d) em 7/12/2020**, com a emissão de parecer, pelo MP/TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 40); **e) em 23/2/2021**, com a edição do acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 42); **f) em 10/5/2022**, com a interposição de Recurso de Revisão pela recorrente, nos termos do art. 9º da Resolução 344/2022 (peças 76/85).

12.8. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, **observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos, até o trânsito em julgado destes autos.**

9. Dessa forma, resta definitivamente afastada a hipótese de prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação às irregularidades atribuídas à recorrente.

10. Quanto ao mérito, acolho, desde já, a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva à peça 95, que também contou com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MPTCU), no parecer da peça 97.

11. Com efeito, na linha do que concluíram os pareceres precedentes, a recorrente não logrou demonstrar a correta aplicação dos recursos federais para a construção de escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública Infantil – Proinfância.



12. A totalidade dos recursos foi creditada no dia 4/1/2012, sendo exauridos mediante transferências realizadas, antes do fim do mandato da recorrente (gestão 2009 a 21/5/2012). A recorrente não deixou ao sucessor Ailton Gomes Ferreira os elementos probantes dos gastos realizados durante a sua gestão, não havendo como o sucessor, dessa forma, apresentar documentação para o novo prefeito do município, o Sr. Eronides Teixeira de Queiroz (gestão 2013-2016), responsável pela apresentação final da prestação de contas, ante a ausência das condições materiais mínimas e necessárias ao atendimento da demanda.

13. A documentação apresentada pela recorrente, embora traga informações acerca da execução do empreendimento, não tem o condão de afastar as irregularidades que lhes foram imputadas.

14. Em reforço a esse entendimento, permito-me colacionar os seguintes apontamentos da AudRecursos, resultantes do exame da documentação apresentada, com destaques acrescidos:

[...]

a) **as NF 76, 83 e 93 não podem ser acatadas, pois correspondem à despesa realizada com recursos estranhos ao convênio 700081/2011** (alíneas “h” e “i” e “c”, item “iii” acima);

b) **os documentos relativos à execução de outra creche não interessam ao deslinde destes autos, uma vez que inexistem indícios de que foram carreados recursos do Termo de Cooperação 203163/2012 – PACII para o objeto financiado pelo convênio em tela;**

c) **as imagens disponibilizadas podem até confirmar a execução parcial do ajuste, mas não seu o vínculo causal com a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE;**

d) **a solicitação de repactuação pela municipalidade, além de indicar a execução de apenas 42,69% do empreendimento, contém vícios insanáveis**, tais como: notas fiscais (peça 76, p. 51, 67, 82, 84 e 100) que contêm endereço de creche divergente daquele indicado no cronograma físico financeiro da peça 76, p. 139 (Rua 21, quadra 42, lote 16 Setor Valdemar Carlos de França ao invés de Rua Dom Pedro II s/n, Centro);

e) **as solicitações de notas fiscais e extrato bancário, pela implicada, e de prorrogação e desistência de continuidade da avença, por gestão posterior, assim como os extratos bancários complementares não acrescentam qualquer informação relevante à análise**, uma vez que: i) tais pedidos não desconfiguram a ausência de comprovação idônea; e ii) os extratos se reportam, em sua maioria a período diferente das transferências bancárias promovidas entre 17/1/2012 e 4/5/2012;

f) **os apontamentos registrados no Relatório de TCE, elaborado pelo TCE/TO, corroboram as ilicitudes praticadas e acrescentam outras**, a saber: i) descumprimento dos termos do convênio (peça 81, p. 21, item 20, alínea “a”); ii) não inclusão de informações e documento exigidos no Simec, em desconformidade com a Portaria Interministerial 127/2008 (peça 81, p. 21, item 20, alínea “b”); iii) ausência de registros, arquivos e controles contábeis (peça 81, p. 22, item 20, alínea “e”); iv) não comprovação da ciência ao conselho fiscal (peça 81, p. 22, item 20, alínea “f”); v) não desenvolvimento de atividades regularmente e de acordo com o fixado pelo Plano de Trabalho (peça 81, p. 22, item 20, alínea “g”); vi) não realização de medições (peça 81, p. 22, item 20, alínea “h”); vii) falta de designação de servidor, inclusive da área de engenharia ou arquitetura, ou comissão para proceder às medições (peça 81, p. 22, item 20, alíneas “i” e “j”); viii) não utilização exclusiva dos recursos no objeto pactuado (peça 81, p. 22, item 22, alínea “h2”); ix) não celebração de licitação para a utilização dos recursos da primeira parcela (peça 81, p. 22, item 23, alínea “h7”); x) ausência de apresentação de documentos fiscais originais (peça 81, p. 22, item 24, alínea “h12”); e xi) desinteresse da ex-prefeita em regularizar as pendências (peça 81, p. 25, item 21, alínea “b”).



12. Portanto, não foi elidida a ausência de nexo causal entre os recursos recebidos e os comprovantes de despesa em relação à execução da obra em questão. Como é cediço, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a mera execução física do objeto, isoladamente considerada, não demonstra que os recursos foram geridos corretamente, sendo necessária a comprovação do nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas (Acórdãos 2.505/2017-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.603/2017-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho e 3.088/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo);

13. De igual modo, remanesceu inconclusa a obra, sem aproveitamento de parcela útil à coletividade, razão pela qual se impõe a condenação da gestora responsável para devolução integral dos recursos federais transferidos, nos termos da vasta jurisprudência desta Corte, da qual cito apenas os Acórdãos 2244/2023-Segunda Câmara, de minha relatoria, 15251/2021-TCU-Segunda Câmara e 171/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. min. Marcos Bemquerer e 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

14. Não merece prosperar o argumento da recorrente de que não teria cometido infração à norma constitucional legal, tampouco praticado gestão ilegal e ato de improbidade administrativa, ilegítimo ou antieconômico do qual tenha decorrido dano ao Erário Federal e/ou Municipal, tendo sua gestão obedecido aos princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 8.666/1993.

15. Como pontuou a AudRecursos, a violação do dever constitucional de prestar contas tempestivamente (art. 70, parágrafo único da Constituição Federal), além de ensejar o julgamento pela irregularidade desta TCE (art. 16, inc. III, alínea “a” da Lei 8.443/1992), no âmbito infraconstitucional, constitui infração penal prevista no art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/1967.

16. Dessa forma, não é possível reconhecer a boa-fé da recorrente, pois a pacífica jurisprudência deste Tribunal anota que a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo ou desonestidade), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7.936/2018-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman; Acórdãos 8.987/2018-1ª Câmara e 13.732/2019-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

17. Ao contrário do que alegou, a atuação da recorrente configurou a prática de ato de gestão do qual decorreu prejuízo ao erário, não tendo sua conduta obedecido aos princípios fixados no *caput* do art. 37 da Lei Maior e na Lei nº 8.666/1993, sobretudo os da moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, isso sem falar da inobservância ao atendimento do interesse público.

18. Além disso, a alegação do não cometimento de atos de improbidade é incabível, pois os ilícitos regidos pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) constituem objeto de ação de natureza civil, de competência exclusiva do Poder Judiciário, não se confundindo, portanto, com a jurisdição de contas, posto que a natureza da atuação do Tribunal tem assento constitucional, sendo exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público, com base na sobredita norma, regendo-se pelas disposições da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e do Regimento Interno do TCU.

19. Portanto, não é possível aceitar como bem e regularmente empregados os recursos federais que suportaram a execução do Convênio nº 700081/2011.

20. Nessas circunstâncias, considero acertados o julgamento pela irregularidade das contas de Zeila Aires Antunes Ribeiro, sua condenação em débito e sua apenação com multa, restando, portanto, conhecer do Recurso de Revisão em exame para, no mérito, negar-lhe provimento.

Ante o exposto e adotando como minhas razões de decidir as manifestações da AudRecursos e do MPTCU, VOTO pela adoção da minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 2541/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.593/2017-1.
- 1.1. Apensos: 041.861/2021-3; 041.864/2021-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.2. Responsável: Zeila Aires Antunes Ribeiro (096.389.971-68).
 - 3.3. Recorrente: Zeila Aires Antunes Ribeiro (096.389.971-68).
4. Órgão/Entidade: Município de Taguatinga/TO.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rosimeire Maria Carneiro (014.871/OAB-TO), representando Zeila Aires Antunes Ribeiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, ora em fase de Recurso de Revisão interposto por Zeila Aires Antunes Ribeiro contra o Acórdão 2.157/2021-TCU-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas, entre outras providências, decidiu julgar irregulares as contas da ora recorrente, condená-la ao ressarcimento do quantificado nos autos e aplicar-lhe multa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/7/1992, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto Zeila Aires Antunes Ribeiro, mas negar-lhe provimento quanto ao mérito, mantendo, por conseguinte, em seus exatos termos, a deliberação recorrida;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados, destacando que o Relatório e o Voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 025.871/2024-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) –
Comando da Aeronáutica.

Responsável: Adriano Guimaraes Giannelli (171.467.858-07).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE VALORES PÚBLICOS DE PENSÃO MILITAR. FRAUDE EM DOCUMENTAÇÃO E PROVA DE VIDA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução da peça 43, elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 44-45), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 46):

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Grupamento de Apoio de São Paulo - GAP-SP - Comando da Aeronáutica, em desfavor de Adriano Guimarães Giannelli, em razão de desvio de valores públicos de pensão militar, pagos indevidamente após o óbito da pensionista militar Cecy Guimarães Giannelli, em decorrência de fraude em documentação e em prova de vida, conforme apurado no IPM 005/GAPSP/2023.

HISTÓRICO

1. Em 16/5/2024, o Comandante do Grupamento de Apoio de São Paulo - GAP-SP - Comando da Aeronáutica autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 955/2024.
2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Apropriação indevida de recursos de pensão paga pelo Comando da Aeronáutica (COMAER), no período de 25/04/2021 a 31/05/2022, após cessação dos direitos remuneratórios, conforme consta do extrato individualizado do indício de irregularidade detectado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em decorrência do óbito da pensionista Cecy Guimarães Giannelli, conforme apurado no IPM nº 05/GAP-SP/2023.
3. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada



de contas especial.

4. No relatório da TCE (peça 13), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 175.792,17, imputando responsabilidade a Adriano Guimaraes Giannelli, na condição de beneficiário.
5. Em 18/10/2024, a Centro de Controle Interno da Aeronáutica emitiu o relatório de auditoria (peça 16), 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 17 e 18).
6. Em 11/11/2024, o Comandante da Aeronáutica 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 19). Em que pese o art. 52 da Lei 8.443/1992 ter atribuído a edição ao Ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade de nível hierárquico equivalente, referido pronunciamento foi emitido pelo Comandante da Aeronáutica
7. Na instrução inicial (peça 24), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:
 - 7.1. **Irregularidade 1:** apropriação indevida de recursos de pensão paga pelo Comando da Aeronáutica (COMAER), após cessação dos direitos remuneratórios, em decorrência do óbito da pensionista Cecy Guimarães Giannelli, no período de 26/04/2021 (dia seguinte ao óbito) a 31/05/2022 (último pagamento imerecido).
 - 7.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11.
 - 7.1.2. Normas infringidas: art. 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002.
 - 7.2. Débitos relacionados ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
3/5/2021	1.537,77	D1
3/5/2021	4.809,59	C1
1/6/2021	12.257,26	D2
1/7/2021	12.365,54	D3
1/7/2021	7.214,37	D4
1/8/2021	12.874,59	D5
1/9/2021	12.874,59	D6
1/10/2021	12.631,79	D7
1/11/2021	12.631,79	D8
1/12/2021	12.631,79	D9
1/12/2021	7.791,53	D10
3/1/2022	12.631,79	D11
1/2/2022	12.631,79	D12
1/3/2022	12.631,79	D13
1/4/2022	12.631,79	D14
2/5/2022	12.631,79	D15
1/6/2022	12.631,79	D16

- 7.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.



7.2.2. **Responsável:** Adriano Guimaraes Giannelli.

7.2.2.1. **Conduta:** nas parcelas D1 a D16 – não comunicar ao órgão instituidor o falecimento da pensionista; fraudar a prova de vida, mediante apresentação de documentação inidônea e/ou de outra pessoa no lugar da pensionista falecida; e apropriar-se dos recursos pagos indevidamente a título de pensão no período de 26/04/2021 a 31/05/2022.

7.2.2.2. Nexa de causalidade: ao não comunicar o óbito do pensionista, apresentar documentação inidônea e fraudar a prova de vida, o responsável possibilitou o pagamento indevido da pensão, e ao se apropriar dos recursos da pensão, o responsável provocou dano ao erário.

7.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comunicar o óbito do pensionista, não fraudar a prova de vida, não se apropriar ilegalmente dos recursos da pensão.

8. Encaminhamento: citação.

9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 25), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Adriano Guimaraes Giannelli - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 12581/2025 – Sproc (peça 30)

Data da Expedição: 16/4/2025

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 31)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 26).

Comunicação: Ofício 12582/2025 – Sproc (peça 29)

Data da Expedição: 16/4/2025

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 32)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 26).

Comunicação: Edital 0395/2025 – Sproc (peça 40)

Data da Publicação: 2/6/2025 (peça 41)

Fim do prazo para a defesa: 17/6/2025

10. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 42), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas. Foi também efetuada tentativa de citação do responsável, com ajuda do Comando da Aeronáutica, no endereço localizado nos autos da ação penal militar, sem êxito. A organização militar esclareceu que a carta enviada, contendo o Ofício de Citação 12584/2025-TCU/Sproc foi entregue no endereço do responsável, mas ele não apresentou Termo de Ciência devidamente assinado (peças 34-36).

11. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Adriano Guimaraes Giannelli permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 1/6/2022 (data do último pagamento imerecido), e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:



- 12.1. Adriano Guimaraes Giannelli, por meio do ofício acostado à peça 6, recebido em 21/6/2024, conforme AR (peça 10).

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 196.686,84, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

14. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).
15. 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.
16. 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.
17. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.
18. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.
19. 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.
20. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 1/6/2022 (data do último pagamento imerecido).
21. A seguir identifica-se eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):
- 21.1. em **30/8/2023**, emissão do extrato individualizado de irregularidade identificando possível irregularidade no apagamento da pensão (peça 2, p. 15-16);
- 21.2. em **26/9/2023**, Portaria GAP-SP 244/AIJ, instaura inquérito policial militar (IPM 005/GAP-SP/2023), para apura as irregularidades e os indícios de crime militar (peça 2, p. 1);
- 21.3. em **4/12/2023**, relatório do IPM (peça 3, p. 43-45);
- 21.4. em **16/5/2024**, Portaria SEFA 37/AJUR, instaura a tomada de contas especial (peça 1);
- 21.5. em **10/10/2024**, Relatório de tomada de contas especial 955/2024 (peça 13);
- 21.6. em **12/11/2024**, data da autuação do processo no TCU; e
- 21.7. em **2/6/2025**, promovida a citação do responsável Adriano Guimarães Giannelli (peças 40 e 41).
22. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de



eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

23. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

24. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.
25. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

26. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.
27. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:
- São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);
- É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);
- As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).
28. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:
- Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
- O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
- O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Adriano Guimaraes Giannelli

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu por meio do Edital 0297/2025-TCU/Seproc, publicado no DOU em 5/5/2025 (peças 40 e 41).



30. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar o responsável, inclusive no endereço localizado pelo Comando da Aeronáutica, nos autos da ação penal militar, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados (peças 26, 33-36 e 39), tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman). Com ajuda do Comando Militar
31. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
32. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.
33. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.
34. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.
35. No caso concreto, a pensionista Cecy Guimarães Giannelli faleceu em 25/4/2021 e o evento não foi comunicado à administração militar para que cancelasse o pagamento do benefício previdenciário, que continuou sendo realizado por mais de um ano após o falecimento da beneficiária (peça 2, p. 10 e 15-16).
36. Nos autos da Ação Penal 7000065-80.2024.7.02.0002, Adriano Guimarães Giannelli, apontado como responsável pela apropriação dos valores pagos à falecida pensionista, foi condenado como incurso nas sanções do art. 251, caput, do CPM (estelionato) (peças 2, p. 28; 3, p. 24-25, 43-45 e 54-56; e peça 22).
- 36.1. A tentativa de perpetuar a fraude, para permitir a continuidade dos pagamentos da pensão, foi tão ardilosa que foi ajuizada ação, em nome de Cecy Guimarães Giannelli, perante a 2ª Vara de Registros Públicos da Comarca de São Paulo (Processo 1024646-82.2022.8.26.0100), com pedido de anulação do registro de seu óbito, sob a alegação de que esse assento foi realizado por seu neto, mediante fraude, pois a autora continuava viva. Sentença prolatada em 21/6/2023 julgou improcedente o pedido após confirmadas fraudes no laudo médico e no reconhecimento da firma da procuração daqueles autos e com base na declaração da testemunha da casa de repouso, que certificou o óbito da pensionista (peça 2, p. 5-8).
37. De acordo com a Súmula TCU 249, é dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e **inativos**, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.
- A reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições: a) presença de boa-fé do servidor; b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, a validade ou a incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. Quando não estiverem atendidas todas essas condições ou, ainda, quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração, a reposição é obrigatória, na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990. 3748/2017-TCU – Segunda Câmara
38. No caso em exame, não há que se falar em boa-fé e, portanto, não é o



caso de dispensa da cobrança do débito, eis que, consoante disposto acima, o responsável intencionalmente deixou de comunicar o óbito da pensionista para apropriar-se dos recursos aos qual não tinha direito, ludibriando a administração militar, consistente em fraude documental, e a induzindo a erro.

39. Ademais, conforme a jurisprudência do TCU, constitui irregularidade grave a prática de fraude contra o erário, cabendo a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60 da Lei 8.443/1992). As condutas do responsável foram praticadas com dolo, de alta gravidade, conforme revelam os seguintes precedentes da jurisprudência selecionada do TCU

A percepção de benefício previdenciário, pelo representante legal de beneficiário já falecido, com base em documentação inidônea constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992). Acórdão 455/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

A inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança é reservada para condutas cuja gravidade é considerada extrema, como as que envolvam fraude à licitação, atos dolosos ou de corrupção que causem prejuízo ao erário ou infringência aos princípios constitucionais, ou atos culposos de consequências extremamente gravosas. Acórdão 397/2024-TCU-Plenário, rel. Antônio Anastasia.

O saque de proventos depositados em conta bancária de beneficiário falecido constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo do responsável de desviar as verbas em benefício próprio, locupletando-se à custa do erário, o que justifica a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992) Acórdão 318/2024-Plenário, rel. Augusto Sherman.

40. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

41. Dessa forma, o responsável Adriano Guimaraes Giannelli deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da irregularidade e da conduta de Adriano Guimaraes Giannelli deve, também, ser aplicada a sanção do art. 60 da mesma Lei.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

42. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 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.

43. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

44. Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente



nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).

45. No caso em tela, a irregularidade consistente na apropriação indevida de recursos de pensão, paga pelo Comando da Aeronáutica (COMAER), após cessação dos direitos remuneratórios, em decorrência do óbito da pensionista, configuram violação não só às regras legais arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), mas também a princípios basilares da administração pública, como os da moralidade e legalidade. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Adriano Guimaraes Giannelli, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, não havendo argumentos que elidissem a irregularidade, consistente na apropriação indevida de recursos de pensão, após cessação dos direitos remuneratórios, em decorrência do óbito da pensionista. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.
47. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.
48. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Perante a gravidade da ocorrência, cogente se torna aplicar, adicionalmente, a sanção do art. 60 da mesma Lei 8.443/1992.
49. 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 23.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

h) considerar revel o responsável Adriano Guimaraes Giannelli (CPF: 171.467.858-07), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

i) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 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 Adriano Guimaraes Giannelli, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/5/2021	1.537,77	Débito
3/5/2021	4.809,59	Crédito
1/6/2021	12.257,26	Débito
1/7/2021	12.365,54	Débito



1/7/2021	7.214,37	Débito
1/8/2021	12.874,59	Débito
1/9/2021	12.874,59	Débito
1/10/2021	12.631,79	Débito
1/11/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	7.791,53	Débito
3/1/2022	12.631,79	Débito
1/2/2022	12.631,79	Débito
1/3/2022	12.631,79	Débito
1/4/2022	12.631,79	Débito
2/5/2022	12.631,79	Débito
1/6/2022	12.631,79	Débito

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/7/2025: R\$ 248.452,56.

j) aplicar ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

k) 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;

l) considerar grave a irregularidade cometida por Adriano Guimaraes Giannelli e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

m) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

n) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Grupamento de Apoio de São Paulo - Gap-SP - Comando da Aeronáutica e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

o) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

É o Relatório.



VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica, contra Adriano Guimaraes Giannelli, na condição de beneficiário, devido à apropriação indevida de valores públicos de pensão militar, pagos indevidamente após o óbito da pensionista militar Cecy Guimarães Giannelli, em decorrência de fraude em documentação e em prova de vida. A irregularidade apurada refere-se aos pagamentos realizados no período de 26/4/2021 a 31/5/2022.

2. Na fase interna da TCE, o Tomador de Contas concluiu pela existência de prejuízo no valor original de R\$ 175.792,17, imputando responsabilidade a Adriano Guimaraes Giannelli. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento, concluindo pela irregularidade das contas.

3. No TCU, o responsável foi citado por apropriação indevida de recursos de pensão, por não ter comunicado ao órgão instituidor o falecimento da pensionista, e por ter fraudado a prova de vida, mediante apresentação de documentação inidônea e/ou de outra pessoa no lugar da pensionista falecida, no período de 26/4/2021 a 31/5/2022. Após infrutíferas tentativas de citação postal, o responsável foi citado por edital. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Adriano Guimaraes Giannelli permaneceu silente, fazendo com que o processo segue à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Ao analisar a prescrição, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) conclui que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

5. Em análise de mérito, a AudTCE propõe considerar o responsável revel e julgar irregulares suas contas, condenando-o ao débito apurado, com imputação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Além disso, a unidade técnica sugere aplicar a sanção do art. 60 da Lei 8.443/1992, a fim de inabilitar o responsável para o exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, devido à gravidade da conduta, caracterizada como erro grosseiro.

7. O Ministério Público junto ao TCU aquiesce à proposta da unidade instrutora, entendendo pela revelia, pelo julgamento de irregularidade das contas, com imputação de débito, e pela aplicação das sanções previstas nos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992.

8. Considerando que os elementos do processo foram adequadamente examinados pela unidade instrutiva, no que foi acompanhada pelo MPTCU, o qual sugeriu adicionalmente a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal, acolho os fundamentos da instrução de mérito, reproduzida no Relatório que precede este Voto, como minhas próprias razões de decidir, uma vez que abordaram, com bastante propriedade, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, esgotando a análise da matéria, sem prejuízo dos breves comentários que realçam, a seguir, a gravidade da conduta do responsável.

9. Os elementos do processo confirmam as irregularidades atribuídas a Adriano Guimaraes Giannelli, consistente na apropriação indevida de pensão militar, paga pelo Comando da Aeronáutica (Comaer), no período de 26/4/2021 a 31/5/2022, após o óbito da pensionista Cecy Guimarães Giannelli.

10. O responsável, que foi condenado pela Justiça Militar pelo crime de estelionato, deixou intencionalmente de comunicar o óbito da pensionista e praticou fraude em documentação e prova de



vida para se apropriar ilegalmente dos recursos de pensão, incluindo o ajuizamento de ação com pedido de anulação do registro de óbito da pensionista militar, o que caracteriza o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

11. A gravidade da fraude perpetrada na prova de vida e da apropriação dos recursos da pensão após o óbito da beneficiária justificam a aplicação da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992).

12. Nessas circunstâncias, considerando que restou devidamente quantificado o dano ao erário e delimitada a responsabilidade pela irregularidade, devem as presentes contas serem julgadas irregulares e condenado em débito o responsável.

13. Em razão da conduta praticada, aplico-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo em 50% (cinquenta por cento) do valor atualizado do dano, e, também considerando a extrema gravidade da irregularidade, proponho a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos.

Ante o exposto VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2542/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.871/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Adriano Guimaraes Giannelli (171.467.858-07).
4. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica, em desfavor de Adriano Guimarães Giannelli, em razão de desvio de valores públicos de pensão militar, pagos indevidamente após o óbito da pensionista militar Cecy Guimarães Giannelli, em decorrência de fraude em documentação e em prova de vida, conforme apurado no IPM 005/GAPSP/2023.

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 o responsável Adriano Guimaraes Giannelli (CPF: 171.467.858-07), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 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 Adriano Guimaraes Giannelli, 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 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Tabela 1: Débitos relacionados ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/5/2021	1.537,77	Débito
3/5/2021	4.809,59	Crédito
1/6/2021	12.257,26	Débito
1/7/2021	12.365,54	Débito
1/7/2021	7.214,37	Débito
1/8/2021	12.874,59	Débito
1/9/2021	12.874,59	Débito
1/10/2021	12.631,79	Débito
1/11/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	12.631,79	Débito
1/12/2021	7.791,53	Débito
3/1/2022	12.631,79	Débito
1/2/2022	12.631,79	Débito
1/3/2022	12.631,79	Débito
1/4/2022	12.631,79	Débito
2/5/2022	12.631,79	Débito
1/6/2022	12.631,79	Débito

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/7/2025: R\$ 248.452,56.

9.3. aplicar ao responsável Adriano Guimaraes Giannelli, 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\$ 124.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave a irregularidade cometida por Adriano Guimaraes Giannelli e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos;

9.5. 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;

9.6. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 (trinta e seis) 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. informar à Procuradoria da República do Estado de São Paulo, ao Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) – Comando da Aeronáutica e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.9. informar à Procuradoria da República do Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 035.169/2020-6 [Apensos: TC 011.581/2022-0, TC 011.582/2022-7, TC 011.584/2022-0].

Natureza: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Responsáveis: Abiail Florentina Ferreira (CPF: 042.522.921-15); Instituto de Cooperacao, Desenvolvimento Humano e Social (CNPJ: 04.011.344/0001-57).

Representação legal: Raphael Gustavo Ribas da Cruz (60.083/OAB-DF) e Thaise Alane da Silva Santos (179.900/OAB-



RJ), representando Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DO JULGADO RECORRIDO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, e transcrevo, a seguir, parte da instrução da peça 130, que contou com a anuência do corpo diretivo da AudRecursos (peças 131 e 132), bem como do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 135):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações em desfavor da Sra. Abiaíl Florentina Ferreira e do Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social (CODHES) em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Termo de Parceria 13.0029.00/2009.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas da Sra. Abiaíl Florentina Ferreira e do Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social) e lhes aplicou débito solidário e multa individual (peça 100).

Em essência, restaram configurados nos autos: a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados devido à “não apresentação de despesas por meio de notas fiscais e recibos em nenhuma das etapas do convênio” e o não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos, a teor do voto de peça 101.

Neste momento, o Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social interpõe recurso de revisão, em que argumenta a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e da Resolução-TCU 344/2022.

Para tanto, junta ao recurso cópia do Acórdão 1.122/2025-TCU-1ª Câmara, acompanhado de instrução técnica, em que se reconheceu a prescrição intercorrente dos fatos apurados no âmbito do TC 018.884/2024-5 (peças 127 e 128).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Há casos, como o que ora se apresenta, que os ‘documentos novos’ trazidos não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, por ausência de pertinência temática, pois tratam da tomada de contas especial instaurada no âmbito do Convênio de registro Siafi 558076.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/1992. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.



Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise da prescrição

Da análise dos autos, constata-se que restou configurada a ocorrência da prescrição intercorrente.

O prazo de prescrição deve ser contado a partir de 30/8/2011 (peças 7, p. 5, 3 e 26), dia seguinte à data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada para a sua análise inicial, à luz do que determina o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, entre outras, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- 1) em 10/12/2014, com o despacho que anui ao Parecer Técnico nº 165/2014 (peças 53 e 55);
- 2) em 7/5/2018, com a emissão do Parecer Financeiro nº 196/2017/SEI-MCTIC (peça 56);
- 3) em 11/03/2020, com a emissão do Relatório de TCE nº 4/2020/CGOF/COTAB (peça 72); e
- 4) em 19/4/2022, com a prolação do acórdão condenatório (peça 100).

Verifica-se, portanto, que o processo ficou paralisado por mais de três anos entre os itens 1 e 2, acima indicado, o que caracteriza a prescrição intercorrente, definida no artigo 8º da Resolução TCU 344/2022 c/c o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

Registra-se que o exame da prescrição, nos moldes da Resolução TCU 344/2022, ainda não havia sido realizado nestes autos.

O voto condutor do acórdão recorrido à peça 101 apontou a inoccorrência da prescrição, conforme os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que observava o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada.

Desse modo, assiste razão ao recorrente, quanto à alegada incidência de prescrição.

Em virtude do exposto, propõe-se:

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social, **por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 tornar insubsistente o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara, em face do reconhecimento da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, c/c o art. 8º da Resolução 344/2022;

3.3 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.4 à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.”

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, trata-se de recurso de revisão interposto pelo Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social contra o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), que julgou irregulares as contas do recorrente e da Sra. Abail Florentina Ferreira, aplicando-lhes débito solidário e multa individual.



2. O julgamento recorrido tem origem na Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados por meio do Termo de Parceria 13.0029.00/2009, no valor de R\$ 479.372,00. A irregularidade foi caracterizada pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, incluindo a não apresentação de despesas por meio de notas fiscais e recibos, além do descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas.

3. Nesta fase recursal, o recorrente busca afastar sua responsabilização alegando, em síntese, que: a) houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e regulamentação da Resolução-TCU 344/2022; b) os documentos apresentados no Recurso de Revisão são suficientes para demonstrar a ocorrência da prescrição intercorrente; e c) a decisão recorrida não observou adequadamente os marcos interruptivos e suspensivos da prescrição, conforme previsto na legislação aplicável.

4. Após análise, a AudRecursos propôs o não conhecimento do recurso interposto, em razão do não atendimento aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992. A unidade técnica concluiu que os documentos apresentados pelo recorrente não possuem eficácia para alterar a irregularidade condenada, tratando-se apenas de meros argumentos e teses jurídicas, inadequados para embasar o Recurso de Revisão. Contudo, no mérito, a AudRecursos reconheceu a prescrição intercorrente, com base na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999, propondo tornar insubsistente o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara e determinar o arquivamento do processo. Transcrevo, a seguir, trecho da instrução que identificou a prescrição:

2.7.1 Análise da prescrição

Da análise dos autos, constata-se que restou configurada a ocorrência da prescrição intercorrente. O prazo de prescrição deve ser contado a partir de 30/8/2011 (peças 7, p. 5, 3 e 26), dia seguinte à data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada para a sua análise inicial, à luz do que determina o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, entre outras, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- 1) em 10/12/2014, com o despacho que anui ao Parecer Técnico nº 165/2014 (peças 53 e 55);
- 2) em 7/5/2018, com a emissão do Parecer Financeiro nº 196/2017/SEI-MCTIC (peça 56);
- 3) em 11/03/2020, com a emissão do Relatório de TCE nº 4/2020/CGOF/COTAB (peça 72); e
- 4) em 19/4/2022, com a prolação do acórdão condenatório (peça 100).

Verifica-se, portanto, que o processo ficou paralisado por mais de três anos entre os itens 1 e 2, acima indicado, o que caracteriza a prescrição intercorrente, definida no artigo 8º da Resolução TCU 344/2022, c/c o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

Registra-se que o exame da prescrição, nos moldes da Resolução TCU 344/2022, ainda não havia sido realizado nestes autos.

O Voto Condutor do Acórdão recorrido à peça 101 apontou a inoccorrência da prescrição, conforme os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que observava o prazo geral de



prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada.

Desse modo, assiste razão ao recorrente, quanto à alegada incidência de prescrição.

5. O Ministério Público junto ao TCU concordou com o exame e com a proposta de encaminhamento da AudRecursos.

6. Acolho o exame e a proposta de encaminhamento da unidade técnica, que contou com a anuência do MPTCU, incluindo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2543/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 035.169/2020-6.

1.1. Apensos: 011.581/2022-0; 011.582/2022-7; 011.584/2022-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Abiail Florentina Ferreira (CPF: 042.522.921-15); Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social (CNPJ: 04.011.344/0001-57).

3.2. Recorrente: Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social (04.011.344/0001-57).

4. Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Raphael Gustavo Ribas da Cruz (60.083/OAB-DF) e Thaise Alane da Silva Santos (179.900/OAB-RJ), representando Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de Recurso de Revisão interposto pelo Instituto de Cooperação, Desenvolvimento Humano e Social contra o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara;

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

9.1. tornar sem efeito o Acórdão 2.154/2022-TCU-1ª Câmara e arquivar estes autos ante o reconhecimento da incidência da prescrição intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 039.357/2023-6.

Natureza: Embargos de Declaração em Representação.

Órgão/Entidade: Ministério Público Federal.

Representação legal: Camila de Melo Sousa (51.218/OAB-DF), Simão Guimaraes de Souza (01.023/OAB-DF) e outros, representando Associação do Ministério Público do DF e Territórios.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE ORDENOU CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E AO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, SOBRE PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DO ITEM 1.6.1 DO ACÓRDÃO 84/2024-TCU-PLENÁRIO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, e transcrevo, a seguir, a instrução da peça 39, que contou com a anuência do corpo diretivo da AudRecursos (peça 40):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Procurador-Geral da República (peças 19 e 35) contra o Acórdão (de relação) 84/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz (peça 8).
- 1.1. A deliberação embargada apresenta o seguinte teor:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, XXIV, e 169, V, na forma do art. 143, V, 'a', todos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em: conhecer da presente representação e apensar definitivamente estes autos ao TC 017.382/2006-7, nos termos do art. 36, caput, da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 10, da Resolução-TCU 346/2022, dando-se ciência desta deliberação ao representante, de acordo com os pareceres dos autos. (...)



1.6.1. dar ciência aos órgãos integrantes do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, após a decisão do STF na ADI 3.834, não mais subsiste a suspensão da eficácia do item 9.4 do Acórdão 3.332/2015-TCU Plenário, então determinada pelo subitem 9.1.2 do Acórdão 739/2023-TCU-Plenário, devendo os órgãos alcançados por esta deliberação adotarem as providências necessárias à devolução dos valores recebidos indevidamente, nos termos do mencionado decisum e do subitem 9.1.3, do Acórdão 739/2023-TCU-Plenário;

1.6.2. informar o representante e os órgãos integrantes do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional do Ministério Público, deste acórdão.

HISTÓRICO

2. O processo foi assim historiado na instrução da unidade técnica (peça 6):
3. 2. A peça exordial reproduziu notícia publicada no “Jornal Contábil”, em 21/11/2023, dando conhecimento de que, após 17 anos, o STF revogou adicionais acrescidos aos subsídios dos membros do Ministério Público da União, parcelas referentes à ocupação de cargos de chefia, direção ou assessoramento, bem como um acréscimo de 20% nos proventos de procuradores ou promotores que se aposentassem no último nível da carreira (peça 1, p. 1-3). O pagamento dessas vantagens teria sido autorizado com fundamento no art. 4º, da Resolução 9, de 5 de junho de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual previu expressamente que, além do subsídio, seria permitido o recebimento de outros valores, entre eles os aqui questionados, conforme a seguir descrito.
4. Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto as decorrentes de: (...)
5. V – incorporação de vantagens pessoais decorrentes de exercício de função de direção, chefia ou assessoramento e da aplicação do parágrafo único do art. 232 da Lei Complementar 75 de 1993, ou equivalente nos Estados, aos que preencheram os seus requisitos até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, em 16 de dezembro de 1998;
6. 3. O representante alertou que a decisão do STF, adotada em apreciação à ADI 3.834, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, considerou que a incorporação das mencionadas parcelas afronta o regime constitucional de subsídio, declarando inconstitucional o acima transcrito inciso V, do art. 4º, da Resolução 9, de 5 de junho de 2006, do CNMP (peça 1, p. 3).
7. 4. Destaca o membro do Parquet especializado que constantemente vem atuando no sentido de questionar decisões em que ele mesmo pode ser afetado, a exemplo de quando posicionou-se contra em representação formulada por ele no ano de 2006, por edição da referenciada Resolução do CNMP, acerca dos dispositivos que permitiram a membros do Ministério Público receberem vantagens pessoais além do subsídio, que é fixado em “parcela única” de remuneração, conforme disposto no § 4º, do art. 39, da CF/1988 (peça 1, p. 3-4).
8. 5. Nesse sentido, tendo o STF firmado entendimento acerca do tema no âmbito da ADI 3.834, o representante entende adequado que, em face da existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, o TCU adote providências, em sede de cautelar, para a imediata suspensão do pagamento aos membros do Ministério Público da União e dos membros do próprio MPTCU das vantagens aqui mencionadas, então consideradas inconstitucionais, estendendo tal suspensão a todas as carreiras que são remuneradas pelo regime de subsídio e que percebam estas parcelas, adotando, ao final, providência para restituir ao erário os valores ilegalmente pagos. Seguem excertos do pedido do representante (peça 1, p. 4-5) e, em seguida, passa-se aos exames de admissibilidade e sumário.
9. a) determine, cautelarmente, a suspensão imediata do pagamento das vantagens consideradas inconstitucionais pelo STF aos membros do Ministério Público, aí incluídos os Ministérios Públicos Federal, Militar, do Trabalho, do Distrito Federal e Territórios, além do próprio MPTCU, estendendo essa suspensão aos ocupantes de todas as carreiras que adotem o regime constitucional de subsídio, no âmbito de qualquer Poder Federal, sob a jurisdição do TCU;



10. b) determine a adoção das medidas necessárias a identificar e restituir ao erário os valores ilegalmente pagos, segundo a deliberação exarada pelo STF, em especial aos membros do Ministério Público.
- 10.1. Na sessão de 24/1/2024, o processo foi apreciado mediante relação por meio do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário, ora embargado (peça 8).
- 10.2. Ato contínuo, foram opostos os embargos originários (peça 19).
- 10.3. Em 10/4/2024, foi juntado o Memorando-Conjur/TCU 100/2024 comunicando decisão do STF na ADI 3.834 julgada em 21/11/2023 (peças 27-29).
- 10.4. Em 22/5/2024, o relator determinou a remessa dos autos à AudRecursos para exame de admissibilidade e instrução dos embargos de declaração (peça 30).
- 10.5. Em atendimento ao despacho supra, instrução de admissibilidade propôs não conhecer dos embargos originários, por não apontarem vício típico a ensejar sua oposição (peças 31-32).
- 10.6. Em 1º/10/2024, o Procurador-Geral da República protocolou petição de aditamento aos embargos de declaração comunicando nova decisão do STF (também em sede de embargos de declaração) na ADI 3.834 julgada em 2/9/2024, por meio da qual foi determinada a modulação de efeitos (*ex nunc*) da declaração de inconstitucionalidade (peça 35).
- 10.7. Em 4/10/2024, foi juntado o Memorando-Conjur/TCU 384/2024 comunicando a mesma decisão supra (peças 36-37).
- 10.8. Por fim, em 2/9/2025, o relator restituiu os autos à AudRecursos para instrução, no mérito, dos embargos opostos, considerando, ainda, as decisões judiciais comunicadas pela Consultoria Jurídica (peça 38).

ADMISSIBILIDADE

11. Inicialmente, vislumbrou-se que os embargos de declaração originários (peça 19) não deveriam ser conhecidos, por não apontarem vício típico a ensejar sua oposição.
- 11.1. Entretanto, considerando o aditamento apresentado (peça 35), que traz fato superveniente relevante (coincidente com o comunicado pelo ulterior Memorando-Conjur/TCU 384/2024), propõe-se o conhecimento dos embargos, a fim de possibilitar uma apropriada análise do processo.

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação

- 12.1. Constitui objeto deste exame verificar a adequação do conteúdo e do instrumento usado no item 1.6.1 da Acórdão 84/2024-TCU-Plenário em face dos embargos de declaração opostos, incluindo aditamento apresentado em razão de fato superveniente decorrente da modulação dos efeitos (*ex nunc*) da declaração de inconstitucionalidade pelo STF na ADI 3.834.

13. Validade da imposição de devolução remuneratória frente à segurança jurídica

- 13.1. Nos embargos originários e no aditamento, o embargante alega que a devolução de valores pagos a membros do MPU deveria ser afastada ou, subsidiariamente, estritamente delimitada pela segurança jurídica, proteção da confiança, jurisprudência do STF e regras prescricionais, com base nos seguintes argumentos:

a) A determinação de restituição relativa a parcelas pagas até dezembro de 2023 deveria ser afastada, pois os pagamentos decorreriam de título normativo vigente por longo período, teriam natureza alimentar e seriam percebidos de boa-fé. Impor descontos retroativos fragilizaria estabilidade jurídica e planejamento financeiro, demandando integração da deliberação embargada para vedar recomposição pretérita. (peça 19, p. 4-5)

b) O Estado de Direito exigiria previsibilidade e proteção da confiança legítima, de modo que prestações pecuniárias pagas continuamente sob amparo administrativo e normativo não sofreriam invalidação retroativa. A boa-fé objetiva dos destinatários prevaleceria na ausência de fraude, preservando situações consolidadas e evitando ruptura abrupta de relações jurídicas, especialmente quando envolvida verba de caráter alimentar. (peça 19, p. 5-18)



c) A orientação consolidada do STF preservaria atos singulares e pagamentos pretéritos quando fundada em confiança legítima, reconhecendo irretroatividade de entendimentos e modulando efeitos para evitar devoluções generalizadas. Inclusive, decisões recentes sobre vantagens incorporadas protegeriam beneficiários e imporiam observância dessa diretriz aos Tribunais de Contas, por refletirem garantia de segurança jurídica e estabilidade institucional. (peça 19, p. 18-21)

d) Se mantido o dever de restituição, a cobrança somente deveria ocorrer após processos administrativos individuais, com contraditório e ampla defesa plenos, análise probatória específica e respeito aos limites subjetivos e objetivos de eventuais decisões judiciais. Caberia ao gestor instaurar procedimentos, motivar decisões e documentar critérios, assegurando uniformidade, transparência e mitigação de litígios futuros. (peça 19, p. 21-24)

e) A verificação caso a caso deveria considerar boa-fé do beneficiário, inexistência de fraude, longevidade do pagamento, impactos do teto constitucional e eventual cobertura judicial. Ausentes balizas explícitas, a Administração definiria critérios objetivos e proporcionais. A orientação do STJ sobre pagamentos indevidos por erro interpretativo impediria descontos quando comprovada boa-fé, preservando expectativas legítimas e evitando enriquecimento sem causa. (peça 19, p. 24-26)

f) O prazo prescricional de cinco anos deveria contar da instauração e notificação do processo administrativo individual, conforme o Decreto-Lei 20.910/1932, e não da publicação da deliberação embargada. Como os pagamentos teriam sido cessados em janeiro de 2024, atos de cobrança posteriores deveriam observar esse marco, limitando alcance temporal e assegurando coerência entre exigibilidade e devido processo legal. (peça 19, p. 26-28)

g) A mais recente decisão do STF na ADI 3.834 teria reconhecido a boa-fé dos membros do MPU e afastado o dever de devolução dos valores recebidos até a publicação da ata de julgamento. Esse elemento novo fundamentaria o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes. (peça 35)

14. *Análise*

14.1. Preliminarmente, impõe-se justificar a delimitação do presente exame focando na adequação do conteúdo e do instrumento do item 1.6.1 da deliberação embargada. Adiante-se que essa providência visa evitar sobreposição de objetos e prevenir duplicidade de apreciações sobre matéria conexa, assegurando maior segurança jurídica, unidade decisória e economia processual.

14.2. É fato notório que tramita neste Tribunal o TC 017.382/2006-7, que versa sobre representação atinente a irregularidades no pagamento, a membros do MPU, das vantagens previstas no art. 4º, V, da Resolução-CNMP 9/2006, em afronta ao regime constitucional de subsídio. Vale registrar que o referido processo já teve vários relatores, sendo que, atualmente, o relator *a quo* designado é o Min. Jorge Oliveira.

14.3. O mencionado TC 017.382/2006-7 foi apreciado no mérito por meio do Acórdão 3.332/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), o qual, em suma: considerou que o art. 4º, V, da Resolução-CNMP 9/2006 colide com o art. 39, § 4º, da CF/1988, afastando a base legal para pagamentos dele decorrentes (item 9.2); fixou prazo para que os órgãos do MPU passem a remunerar seus membros exclusivamente por subsídio em parcela única, ressalvadas apenas verbas indenizatórias, excluídas as vantagens do dispositivo controverso (9.3); e determinou a cobrança dos valores pagos em desacordo com essa sistemática, respeitada a prescrição quinquenal (9.4).

14.4. Tal deliberação foi integrada pelo Acórdão 1.741/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), esclarecendo que as medidas determinadas devem ser adotadas após ser assegurado a cada interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa e de ser comprovada a inexistência de situações individuais que impeçam sua efetivação, e parcialmente reformada pelo Acórdão 739/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rego), que excluiu o item 9.2, suspendeu a eficácia do item 9.4 em face da ADI 3.834 e manteve os demais termos daquela deliberação, reiterando que a medida determinada no item 9.3 deve ser realizada em processos administrativos individuais.

14.5. Com efeito, é isso o que consta na instrução da unidade técnica no presente TC 039.357/2023-6 (peça 6), a qual concluiu que matéria idêntica já estava sendo tratada no precitado TC 017.382/2006-7, não havendo necessidade de nova ação de controle com o mesmo objeto e paralela àquela que se encontrava em estágio mais adiantado, razão pela qual foi proposto o apensamento definitivo deste processo àquele, sem



prejuízo de cientificar os interessados que não mais subsistiria a suspensão da eficácia do item 9.4 do Acórdão 3.332/2015-TCU-Plenário, considerando a decisão do STF na ADI 3.834 julgada em 21/11/2023, de modo que os órgãos alcançados deveriam adotar as providências necessárias para a devolução dos valores recebidos indevidamente. Tais encaminhamentos subsidiaram o Acórdão 84/2024-TCU-Plenário.

14.6. De início, anote-se que os argumentos expendidos nos embargos originários (peça 19) dizem respeito ao mérito da controvérsia, cuja apreciação compete ao processo principal (TC 017.382/2006-7). Inclusive, a proposta inicial desta AudRecursos foi pelo não conhecimento daqueles embargos, uma vez que o embargante não apontou nenhum dos vícios típicos que autorizam esse recurso (omissão, obscuridade, contradição ou erro material).

14.7. Ou seja, em vez de indicar vícios no Acórdão 84/2024-TCU-Plenário, os embargos originários apresentam teses de mérito, tais como segurança jurídica, proteção da confiança, jurisprudência do STF, delimitação do alcance da restituição, análise individualizada e marco inicial da prescrição quinquenal, que são argumentos voltados à impugnação do conteúdo decisório das deliberações proferidas no TC 017.382/2006-7. Por tal razão, não se adentrará no exame aprofundado desses argumentos, os quais foram aqui resumidos apenas em homenagem à lealdade processual e à completude do registro.

14.8. Por outro lado, o aditamento aos embargos (peça 35) comunicou nova decisão do STF na ADI 3.834, por meio da qual foi determinada a modulação de efeitos (*ex nunc*) da declaração de inconstitucionalidade.

14.9. Tal fato impacta o conteúdo da deliberação embargada (proferida em 31/1/2024, com base em instrução datada de 30/11/2023), a qual considerou como referência a decisão do STF julgada em 21/11/2023 (rel. Min. Luís Roberto Barroso). Ocorre que, no âmbito daquela ação de controle concentrado de constitucionalidade, foram opostos embargos de declaração em 22/2/2024. Tais embargos foram apreciados pelo STF em 2/9/2024 (rel. Min. Flávio Dino), com a seguinte decisão:

15. O Tribunal, por unanimidade, acolheu parcialmente os embargos de declaração, para, em parte, dar efeitos *ex nunc* à decisão, assegurados: I) o direito à continuidade da percepção das vantagens previstas no inciso V do art. 4º da Resolução n. 9 do CNMP, até o limite do teto constitucional (art. 37, XI, CF), reconhecido em decisões judiciais transitadas em julgado; e II) o direito à percepção das vantagens pessoais previstas no inciso V do art. 4º da Resolução n. 9 do CNMP, até o limite do teto constitucional (art. 37, XI, CF), reconhecido em decisões administrativas, preservados os seus efeitos somente até a publicação da ata de julgamento da presente ação direta, sem devolução quanto a esse período. Tudo nos termos do voto do Relator.

15.1. Essa situação impõe reconhecer inadequação relevante no conteúdo do item 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário. A deliberação embargada deu ciência de que não mais subsistiria a suspensão da eficácia do item 9.4 do Acórdão 3.332/2015-TCU-Plenário, de modo que os órgãos alcançados deveriam adotar as providências necessárias para a devolução dos valores recebidos indevidamente, tomando como referência a decisão do STF na ADI 3.834 de 21/11/2023, porém não contemplou a modulação de efeitos (*ex nunc*) posteriormente fixada em 2/9/2024.

15.2. Trata-se de omissão superveniente, pois a deliberação embargada foi fundamentada em decisão ainda não transitada em julgado, não refletindo a delimitação temporal e material posteriormente decidida pelo STF.

15.3. Na verdade, ressalte-se que a ADI 3.834 permanece pendente de trânsito em julgado, uma vez que, em 1º/10/2024, foram opostos novos embargos de declaração pelo Procurador-Geral da República (desta feita acerca do alcance da modulação de efeitos sobre as aposentadorias e pensões já consolidadas com a incorporação administrativa), ainda não apreciados pelo STF.

15.4. No momento, à luz da modulação atualmente vigente, depreende-se que o STF fixou dois regimes distintos: (i) vantagens decorrentes de decisões judiciais com trânsito em julgado, cuja continuidade de percepção é assegurada até o limite do teto constitucional; e (ii) vantagens pessoais reconhecidas por decisão administrativa, cujos efeitos são preservados apenas até a publicação da ata dos embargos de declaração, sem incidência de devolução quanto ao período anterior.



15.5. Assim, não se verifica exoneração geral do dever de restituição, mas sim preservação restrita, delimitada pelo tempo e pela origem do título. Fora desses marcos, continua subsistindo a exigibilidade de devolução dos valores percebidos indevidamente, devendo-se sempre observar as balizas traçadas pelo STF.

15.6. Contudo, essa interpretação decorre do cenário atual e poderá ser revista conforme o desfecho dos embargos pendentes. Diante desse cenário de indefinição, entende-se que agora não é cabível qualquer determinação às unidades jurisdicionadas e que a apreciação de mérito sobre a devolução de valores, a modulação de efeitos e a conformidade com as decisões do STF deve ser tratada no processo principal (TC 017.382/2006-7).

15.7. Vale frisar que essa medida preserva a unidade decisória, evita sobreposição de comandos e garante que eventuais ajustes sejam promovidos de forma centralizada e consistente, de acordo com as decisões que vierem a ser julgadas pelo STF.

15.8. Ademais, o apensamento é ato de natureza interna e ordinatória, voltado à organização processual, e em regra não comporta conteúdo decisório sobre o mérito ou sobre direitos subjetivos. Isso porque, nesses casos, impõe-se observar a lógica processual segundo a qual o processo principal concentra as deliberações formais, ao passo que o apensado permanece vinculado apenas para fins de consulta, sem produção de decisões autônomas.

15.9. Nessa conformidade, no ato de apensamento não são admissíveis encaminhamentos que impliquem juízo de mérito, gerem obrigações externas ou produzam efeitos decisórios próprios. Em síntese, as deliberações formais devem ser proferidas exclusivamente no processo principal.

15.10. Por sua vez, o instrumento de ciência previsto no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, embora de natureza declaratória e preventiva, ostenta efeitos externos relevantes, pois decorre de juízo sobre a legalidade ou regularidade dos atos e impõe aos jurisdicionados o dever de corrigir condutas (nessa linha, Acórdão 4.816/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

15.11. Logo, a emissão de ciência no bojo do processo apensado não se coaduna com a lógica do apensamento, que, como dito, visa concentrar as deliberações formais no processo principal, assegurando maior segurança jurídica, unidade decisória e economia processual.

15.12. Assim, impõe-se chamar o feito à ordem para excluir o item 1.6.1 da deliberação embargada, tanto em função do seu conteúdo quanto da natureza do instrumento usado, de modo a respeitar a ausência de trânsito em julgado da ADI 3.834, a racionalidade do regime de apensamento e a necessária centralização das deliberações com efeitos externos no processo principal.

CONCLUSÃO

16. Do exame, é possível concluir que houve inadequação do conteúdo e do instrumento usado na deliberação embargada. Quanto ao conteúdo, houve omissão superveniente ao não refletir a modulação *ex nunc* definida pelo STF na ADI 3.834 em 2/9/2024, ainda pendente de trânsito em julgado. Já o instrumento de ciência, dotado de efeitos externos, foi expedido no processo apensado, em desconformidade com a lógica do apensamento, que reserva as deliberações formais ao processo principal.

16.1. Com base nessa conclusão, entende-se que o Tribunal deve conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente para excluir o item 1.6.1 da deliberação embargada, remetendo a análise de mérito exclusivamente ao processo principal, tão logo haja definição final do STF quanto à modulação dos efeitos da ADI 3.834.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

17.1. com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Procurador-Geral da República e, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes para excluir o item 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário;

17.2. informar ao embargante 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

Conforme consignado no Relatório precedente, trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Procurador-Geral da República contra o Acórdão 84/2024-TCU-Plenário (peça 8), que decidiu:

a) conhecer da Representação do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Dr. Lucas Rocha Furtado, requerendo ao Tribunal de Contas da União a suspensão imediata do pagamento das vantagens aos membros do Ministério Público da União e do próprio Ministério Público junto ao TCU, referente às parcelas consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3.834, bem como a adoção das medidas necessárias para identificar e restituir ao erário os valores assim ilegalmente pagos;

b) apensar definitivamente estes autos ao TC 017.382/2006-7, nos termos do art. 36, *caput*, da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 10 da Resolução-TCU 346/2022, dando-se ciência desta deliberação ao representante, de acordo com os pareceres dos autos;

c) dar ciência aos órgãos integrantes do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, após a decisão do STF na ADI 3.834, não mais subsiste a suspensão da eficácia do item 9.4 do Acórdão 3.332/2015-TCU-Plenário, então determinada pelo subitem 9.1.2 do Acórdão 739/2023-TCU-Plenário, devendo os órgãos alcançados por esta deliberação adotarem as providências necessárias à devolução dos valores recebidos indevidamente, nos termos do mencionado decisum e do subitem 9.1.3 do Acórdão 739/2023-TCU-Plenário.

2. O julgamento recorrido, proferido em 31/1/2024, baseou-se na decisão do STF de 21/11/2023, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução 9/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Contudo, os embargos ora analisados apontam que o Acórdão Embargado não refletiu a modulação de efeitos definida pelo STF em 2/9/2024, a qual limitou a devolução de valores e assegurou direitos específicos. Além disso, foi identificado que a ciência expedida no processo apensado contrariava a lógica do apensamento, que reserva decisões formais ao processo principal.

3. Cabe conhecer do recurso interposto, pois estão preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, II, e 34 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Os embargos foram apresentados tempestivamente e atendem aos pressupostos de cabimento, uma vez que apontam inadequação na deliberação embargada, além de trazerem fato superveniente relevante, qual seja, a modulação de efeitos definida pelo STF na ADI 3.834.

4. Nesta fase recursal, o recorrente alega, em essência, que: a) a determinação de devolução de valores pagos até dezembro de 2023 deveria ser afastada, pois os pagamentos decorreram de título normativo vigente por longo período, tinham natureza alimentar e foram percebidos de boa-fé, de modo que impor descontos retroativos fragilizaria a estabilidade jurídica e o planejamento financeiro dos beneficiários; b) o Estado de Direito exige previsibilidade e proteção da confiança legítima, de

modo que prestações pecuniárias pagas continuamente sob amparo administrativo e normativo não deveriam sofrer invalidação retroativa, especialmente quando envolvem verbas de caráter alimentar; c) a decisão embargada não refletiu a modulação de efeitos definida pelo STF na ADI 3.834, que assegurou a continuidade da percepção de vantagens até o limite do teto constitucional, preservando os efeitos de decisões administrativas até a publicação da ata de julgamento, sem devolução de valores quanto a esse período.

5. A AudRecursos analisou detalhadamente os argumentos apresentados e concluiu pela plausibilidade do provimento dos embargos com efeitos infringentes, ressaltando que, inicialmente, os embargos apresentados nem mesmo continham elementos suficientes para serem conhecidos, conforme fundamentos apresentados em sua instrução lançada à peça 31. Contudo, o posterior aditamento apresentado pelo Procurador-Geral da República à peça 35 trouxe fato superveniente relevante, qual seja, a modulação de efeitos definida pelo STF na ADI 3.834, o que justificou a proposta de conhecimento dos embargos em sua derradeira manifestação, à peça 39, já acompanhada do exame de mérito, em atendimento ao despacho do relator à peça 30.

6. Do detido exame da AudRecursos, verificou-se que a decisão do STF, ao modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, assegurou: *i)* o direito à continuidade da percepção das vantagens previstas no art. 4º, inciso V, da Resolução 9/2006 do CNMP, até o limite do teto constitucional, reconhecido em decisões judiciais transitadas em julgado; e *ii)* o direito à percepção dessas vantagens reconhecidas em decisões administrativas, preservados os seus efeitos até a publicação da ata de julgamento, sem devolução de valores quanto a esse período. Transcrevo, a seguir, trecho elucidativo da instrução técnica:

5.9. Por outro lado, o aditamento aos embargos (peça 35) comunicou nova decisão do STF na ADI 3.834, por meio da qual foi determinada a modulação de efeitos (*ex nunc*) da declaração de inconstitucionalidade.

5.10. Tal fato impacta o conteúdo da deliberação embargada (proferida em 31/1/2024, com base em instrução datada de 30/11/2023), a qual considerou como referência a decisão do STF julgada em 21/11/2023 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso). Ocorre que, no âmbito daquela ação de controle concentrado de constitucionalidade, foram opostos embargos de declaração em 22/2/2024. Tais embargos foram apreciados pelo STF em 2/9/2024 (Rel. Min. Flávio Dino), com a seguinte decisão:

o Tribunal, por unanimidade, acolheu parcialmente os embargos de declaração, para, em parte, dar efeitos *ex nunc* à decisão, assegurados: I) o direito à continuidade da percepção das vantagens previstas no inciso V do art. 4º da Resolução n. 9 do CNMP, até o limite do teto constitucional (art. 37, XI, CF), reconhecido em decisões judiciais transitadas em julgado; e II) o direito à percepção das vantagens pessoais previstas no inciso V do art. 4º da Resolução n. 9 do CNMP, até o limite do teto constitucional (art. 37, XI, CF), reconhecido em decisões administrativas, preservados os seus efeitos somente até a publicação da ata de julgamento da presente ação direta, sem devolução quanto a esse período. Tudo nos termos do Voto do Relator.

7. Diante dessas informações, a unidade técnica destacou que a deliberação embargada requer ajustes devido a uma inadequação relevante, que, embora não fosse identificável no momento em que foi proferida, surgiu posteriormente com a decisão dos embargos de declaração, de 22/2/2024, na ADI 3.834 do STF, que reconheceu a necessidade de modulação de efeitos. A seguir, transcrevo o esclarecimento apresentado pela AudRecursos:

5.11. Essa situação impõe reconhecer inadequação relevante no conteúdo do subitem 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário. A deliberação embargada deu ciência de que não mais subsistiria a suspensão da eficácia do item 9.4 do Acórdão 3.332/2015-TCU-Plenário, de modo que os órgãos alcançados deveriam adotar as providências necessárias para a devolução dos valores recebidos



indevidamente, tomando como referência a decisão do STF na ADI 3.834 de 21/11/2023, porém não contemplou a modulação de efeitos (*ex nunc*) posteriormente fixada em 2/9/2024.

8. Outro fato a ser considerado é a notícia sobre a pendência de trânsito em julgado da ADI 3.834. Em 1º/10/2024, o Procurador-Geral da República opôs novos embargos de declaração, desta vez questionando o alcance da modulação de efeitos sobre aposentadorias e pensões já consolidadas com a incorporação administrativa. Esses embargos ainda não foram apreciados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que mantém o cenário jurídico em aberto e sujeito a alterações futuras.

9. No momento, com base na modulação de efeitos atualmente vigente, o STF estabeleceu dois regimes distintos: *i)* para vantagens decorrentes de decisões judiciais com trânsito em julgado, foi assegurada a continuidade da percepção até o limite do teto constitucional; e *ii)* para vantagens pessoais reconhecidas por decisão administrativa, os efeitos foram preservados apenas até a publicação da ata dos embargos de declaração, sem incidência de devolução de valores quanto ao período anterior.

10. A AudRecursos ressaltou que essa modulação não implica uma exoneração geral do dever de restituição, mas sim uma preservação restrita, delimitada pelo tempo e pela origem do título. Fora desses marcos, permanece a exigibilidade de devolução dos valores percebidos indevidamente, sempre observando as balizas traçadas pelo STF. Contudo, diante da indefinição gerada pelos embargos pendentes, a unidade técnica concluiu que não é cabível, neste momento, qualquer determinação às unidades jurisdicionadas. A apreciação de mérito sobre a devolução de valores, a modulação de efeitos e a conformidade com as decisões do STF deve ser tratada exclusivamente no processo principal (TC 017.382/2006-7).

11. Assim, embora não houvesse, a rigor, qualquer omissão, obscuridade ou contradição na deliberação ora embargada, a superveniente decisão do STF e as informações trazidas aos autos exigem ajuste neste momento, até mesmo para conjugação da matéria deste processo com questão de mérito pendente no TC 017.382/2006-7, ao qual o presente feito deverá ser apensado, conforme deliberado no julgado ora embargado. Como bem apontou a AudRecursos, essa providência “evita sobreposição de comandos e garante que eventuais ajustes sejam promovidos de forma centralizada e consistente, de acordo com as decisões que vierem a ser julgadas pelo STF”.

12. Com esses esclarecimentos trazidos pela análise técnica, verifico que o julgado recorrido, que não refletiu a modulação de efeitos definida pelo STF na ADI 3.834, por ter ocorrido *a posteriori*, deve ser ajustado. Cabe, neste caso, provimento parcial dos presentes embargos, com efeitos infringentes, a fim de adequá-lo às balizas traçadas pela Suprema Corte.

Sendo esses os fundamentos que considero suficientes à formação de minha convicção, acolho o exame e a proposta de encaminhamento da AudRecursos, incluindo seus fundamentos às minhas razões de decidir, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado para conhecer dos Embargos de Declaração e, no mérito, dar-lhes provimento, com efeitos infringentes, para excluir o subitem 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário e remeter a análise de mérito exclusivamente ao processo principal, tão logo haja definição final do STF quanto à modulação dos efeitos da ADI 3.834.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2544/2025 – TCU – Plenário



1. Processo TC 039.357/2023-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Ministério Público Federal (26.989.715/0050-90).
4. Órgão/Entidade: Ministério Público Federal.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Camila de Melo Sousa (51.218/OAB-DF), Simão Guimarães de Souza (01023/OAB-DF) e outros, representando Associação do Ministério Público do DF e Territórios.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Procurador-Geral da República contra o Acórdão 84/2024-TCU-Plenário (peça 8);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Procurador-Geral da República e, no mérito, dar-lhes provimento, com efeitos infringentes, para excluir o subitem 1.6.1 do Acórdão 84/2024-TCU-Plenário;

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

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 007.741/2024-3 [Apenso: TC 002.989/2024-7, TC 002.990/2024-5, TC 011.017/2024-4, TC 002.738/2024-4, TC 002.739/2024-0]

Natureza: I – Embargos de declaração (Representação)

Unidades jurisdicionadas: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas; Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia

Representação legal: Amanda Teixeira Lobo de Carvalho (20663/OAB-MA), Raissa Campagnaro de Oliveira (18147/OAB-MA) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Suelly Braga de Oliveira Silva (14808/OAB-SE), representando Sind dos Serv Em Cons e O de Fisc P e Ent C e A Est SE; Luiz Gustavo Souza Moura (77576/OAB-MG), representando Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Bruno Sampaio da Costa (102299/OAB-RJ), Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (2558/OAB-SE) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Alexandre Amaral de Lima Leal (21362/OAB-DF), representando Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Delzio João de Oliveira Junior (13224/OAB-DF), representando o Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Gustavo Beraldo Fabrício (10568/OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Farmácia; Luiz Gustavo Souza Moura (77576 OAB-MG), representando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Vitor Silva Alencar (29160 OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Serviço Social; Izaac Pereira Inácio (97502 OAB-RJ) e outros, representando o Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO DE EMPREGOS EM COMISSÃO OCUPADOS POR EMPREGADOS EFETIVOS EM CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR DIVERSOS CONSELHOS PROFISSIONAIS. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE E ERRO MATERIAL. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. TENTATIVA DE



REDISCUSSÃO DE MÉRITO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), pelo Conselho Federal de Farmácia (CFF), pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) perante o Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário.

2. Nos termos do referido acórdão, este Tribunal conheceu e julgou procedente representação da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), determinando aos conselhos de fiscalização profissional (federais e regionais), entre outras medidas, que adotassem providências, no prazo de 90 dias, para garantir que, no mínimo, 60% de seus empregos em comissão fossem preenchidos por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal (CF) e do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021.

3. Os embargantes sustentam, em síntese e com argumentos em grande parte convergentes, que o sobredito julgado padece de vícios que justificam sua integração ou modificação. Argumentam, essencialmente, a ocorrência de:

a) omissão e contradição quanto à natureza jurídica *sui generis* dos conselhos e à jurisprudência do STF e do próprio TCU, que fixaria o regime celetista e/ou permitiria regulamentação interna com base em referenciais legais, afastando a aplicação vinculante da Lei 14.204/2021, destinada a “servidores de carreira”;

b) omissão específica quanto às leis de criação do CFT (Lei 13.639/2018) e do CFF (Lei 3.820/1960), a primeira que expressamente definiu o regime celetista para seus empregados e a segunda que não faz menção a cargos ou funções empregatícias, tampouco de carreira no âmbito do CFF, reforçando a incompatibilidade com a lógica estatutária da Lei 14.204/2021;

c) contradição ao aplicar a Lei 14.204/2021 para suprir “lacuna regulatória”, violando a autonomia administrativa e orçamentária dos conselhos (financiados por recursos parafiscais), o princípio da legalidade estrita (art. 37, V, CF exigiria lei específica) e a separação de poderes; e

d) contradição interna no voto condutor, ao rejeitar a “fixação de entendimento”, mas expedir “determinação” de caráter geral e normativo, sem a devida análise prévia de consequências (LINDB); e

e) omissão, contradição e erro material na fixação do prazo de 90 dias para cumprimento da determinação, por desconsiderar a inexequibilidade material de realizar todas as etapas necessárias (revisão de PCCS, licitação de banca, fases do concurso público) nesse ínterim, violando o princípio da razoabilidade;

f) omissão do acórdão quanto aos limites estabelecidos em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC 47/2009) firmado entre o CFF e o Ministério Público do Trabalho (MPT);

g) omissão quanto à necessidade de seguir o Decreto 10.829/2021 e a dificuldade de conciliar suas regras com o regime celetista;

h) omissão e obscuridade quanto à abrangência subjetiva das determinações aos Conselhos Regionais, que não foram parte no processo, configurando cerceamento de defesa (art. 5º, inciso LV, CF), e quanto à desconsideração das especificidades fáticas e logísticas de cada Regional;

i) i) omissão quanto à não aplicação do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que prevê a



oportunidade de manifestação prévia dos jurisdicionados sobre propostas de determinação, resultando em nulidade do acórdão por violação ao contraditório e à ampla defesa.

4. Assim, os embargantes requerem o conhecimento e acolhimento dos respectivos embargos, com a atribuição de efeitos infringentes. Especificamente:

a) O COFEN pede a reforma do acórdão embargado para declarar a improcedência da representação ou, subsidiariamente, converter a determinação do item 9.2 em recomendação, para que os conselhos estudem a convergência aos parâmetros da Lei 14.204/2021, sem a imposição do percentual de 60% e do prazo de 90 dias;

b) O CFT pede, primariamente, o reconhecimento da inaplicabilidade da Lei 14.204/2021 ao Conselho, com a consequente nulidade parcial do item 9.2 do acórdão. Subsidiariamente, caso não acolhida a tese principal, requer a modulação do prazo para 360 dias, comprometendo-se a enviar relatórios de andamento. Pede ainda que sejam sanadas as omissões e contradições relativas à sua lei de criação, ao regime celetista, à autonomia administrativa e orçamentária e à fundamentação para aplicação da Lei 14.204/2021;

c) O CFF requer o provimento dos embargos para que sejam supridas as omissões e dúvidas apontadas, questionando sobre o número limite de cargos comissionados permitido (considerando a LRF) e sobre a aplicabilidade do Decreto 10.829/2021 e sua conciliação com o regime celetista, pugnando por efeitos modificativos no julgado. Preliminarmente, informa possível falha sistêmica no envio de sua resposta à diligência original;

d) O CAU/BR requer o saneamento das omissões e contradições apontadas, com efeitos modificativos e integrativos, para: aclarar a superação da jurisprudência anterior (Acórdão 341/2004-Plenário) e a aplicabilidade vinculante da Lei 14.204/2021; adequar o prazo para 360 dias ou, sucessivamente, que os 90 dias se refiram apenas à deflagração do concurso; aditar o acórdão para tratar das especificidades regionais e esclarecer a validade/exequibilidade das determinações aos Conselhos Regionais não citados no processo;

e) O CFESS requer o provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para reconhecer a inexistência do dever de incidência do art. 13, III, da Lei 14.204/2021, permitindo que os conselhos federais fixem seus limites mínimos. Subsidiariamente, pede a modulação do prazo para 365 dias ou o restabelecimento do prazo original de 180 dias;

f) O CONFERE requer seu ingresso como interessado. Pede o provimento dos embargos com efeitos infringentes para julgar improcedente a representação ou restabelecer a orientação do Acórdão 341/2004-Plenário, afastando a aplicação da Lei 14.204/2021. Subsidiariamente, caso mantido o mérito, pede o reconhecimento da omissão quanto à não aplicação da Resolução-TCU 315/2020, com a decretação de nulidade do acórdão embargado e a reabertura da instrução para oitiva das unidades jurisdicionadas.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), pelo Conselho Federal de Farmácia (CFF), pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) perante o Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário, que julgou procedente representação acerca do descumprimento, por parte dos conselhos de fiscalização profissional, do percentual mínimo de empregos em comissão a



serem preenchidos por empregados de seus quadros efetivos.

2. Acolho o pedido de ingresso do CONFERE como interessado, nos termos dos arts. 144, § 2º, 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, dada a sua condição de destinatário direto das determinações contidas no acórdão embargado. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, todos os embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

3. Conforme relatado, os embargantes suscitam, em essência, possíveis omissões, contradições, obscuridades e erro material relativas à natureza jurídica dos conselhos profissionais, à aplicabilidade da Lei 14.204/2021 e de seu decreto regulamentador, à observância de Termo de Ajustamento Conduta e da jurisprudência anterior desta Corte, à compatibilidade com o regime celetista, à adequação procedimental da determinação expedida (incluindo a aplicação da Resolução-TCU 315/2020), à exequibilidade do prazo fixado e ao devido processo legal dos conselhos regionais. A análise que se segue aplica-se, *mutatis mutandis*, a todos os embargos, dada a substancial identidade das teses.

4. Preliminarmente, sobre a alegação do CFF sobre possível falha no envio de sua resposta à diligência realizada neste processo, informo que tal ocorrência não macula a análise empreendida no acórdão embargado, que se baseou nas informações disponíveis e na legislação aplicável.

5. Sobre a 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).”

6. Em reforço, pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira 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.”

7. Por aí se vê que a contradição ou a omissão sanável por intermédio dos aclaratórios deve ser aquela interna à própria decisão embargada, ou seja, deve haver discrepância entre os fundamentos que a alicerçaram e a sua conclusão. Não se prestam os embargos a sanar suposta contradição entre o julgado e a jurisprudência de outros tribunais ou mesmo a discordância quanto à interpretação legal adotada.

8. No caso, verifico que as alegações, em sua maior parte, não configuram vícios sanáveis



pela via eleita, mas sim tentativa de rediscutir o mérito da decisão ou de ampliar indevidamente o objeto da deliberação, conforme passo a detalhar.

9. Quanto à alegada omissão e contradição no tocante à natureza jurídica *sui generis* dos conselhos e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o voto condutor do Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário foi explícito ao reconhecer essa natureza peculiar, mas ressaltou que tal condição não afasta a submissão dessas entidades aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, incluindo o seu inciso V.

10. A decisão do STF na ADC 36/DF de fato confirmou a constitucionalidade da adoção do regime celetista pelos conselhos, reforçando sua natureza peculiar e maior autonomia em comparação com autarquias típicas. Contudo, como bem ressaltado na própria ementa do julgado, essa natureza *sui generis* “justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público”, mas não de todas.

11. O julgado tratou especificamente da inaplicabilidade da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, confirmando a validade do regime celetista, mas não isentou os conselhos do cumprimento de outros mandamentos constitucionais aplicáveis à Administração Pública em geral, como o previsto no art. 37, inciso V. A não sujeição ao RJU não implica afastamento automático de todas as demais regras de direito público, especialmente aquelas diretamente ligadas aos princípios do art. 37 da CF.

12. Assim, a lei de criação do CFT (Lei 13.639/2018), ao estabelecer o regime de contratação (concurso público e vínculo pela CLT), e a lei de criação do CFF (Lei 3.820/1960), ao não fazer menção a cargos, funções empregatícias ou carreira, não têm o condão de isentar os conselhos do cumprimento das normas de direito público decorrentes do art. 37 da Carta Magna, como a que exige a fixação de percentuais mínimos para ocupação de cargos comissionados por pessoal de carreira.

13. Com efeito, a Lei 14.204/2021 veio justamente regulamentar o comando constitucional previsto no art. 37, inciso V. Ao fazê-lo para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluiu expressamente as autarquias, categoria na qual se inserem os conselhos profissionais, ainda que com peculiaridades. A lei não fez qualquer distinção ou exceção que permita excluí-los de seu âmbito de incidência.

14. A utilização da expressão “servidores de carreira” no texto legal deve ser interpretada de forma teleológica e sistemática, abrangendo os empregados públicos concursados dos quadros permanentes das autarquias, independentemente de seu regime jurídico ser estatutário ou celetista, para fins de aplicação do percentual mínimo ali estabelecido.

15. Entender de forma diversa seria esvaziar o comando constitucional para todo um universo de entidades públicas que adotam o regime da CLT, o que não se afigura razoável. Portanto, não há omissão a ser sanada, pois a natureza *sui generis* e o regime celetista foram considerados, nem contradição com a jurisprudência do STF, cuja tese foi aplicada nos seus devidos limites.

16. No que tange à alegada contradição na aplicação (direta ou analógica) da Lei 14.204/2021 em face da autonomia dos conselhos e da exigência constitucional de lei específica, reitero os fundamentos já expostos no voto condutor da deliberação embargada.

17. A aplicação da Lei 14.204/2021 decorre da própria natureza autárquica dos conselhos. A autonomia administrativa e financeira reconhecida pelo STF não significa soberania ou desvinculação dos princípios constitucionais e das leis gerais aplicáveis às autarquias federais.

18. O art. 37, inciso V, da Constituição Federal é norma de aplicabilidade a toda a Administração Pública, em sentido amplo, e a Lei 14.204/2021 é, atualmente, a norma federal que densifica o comando constitucional quanto aos percentuais mínimos para as autarquias federais. Não há usurpação da função legislativa por parte do TCU, mas sim a exigência de cumprimento da



Constituição e da lei vigente.

19. A alegada “lacuna regulatória específica” para os conselhos não os autoriza a descumprir o parâmetro legal existente para as autarquias federais, sendo a Lei 14.204/2021 o referencial normativo aplicável. A origem parafiscal dos recursos ou a ausência de vinculação ao Orçamento Geral da União, como alegado pelo CFT, também não afasta a natureza pública da entidade e sua sujeição ao regime de direito público, incluindo as regras constitucionais de pessoal.

20. Registro, adicionalmente a imprecisão técnica de parte da argumentação recursal do COFEN quanto à jurisprudência do STF. O embargante invoca o RE 704.292 associando-o ao Tema 799 da Repercussão Geral e à fixação do regime celetista. Contudo, o RE 704.292 deu origem ao Tema 540, que trata da natureza jurídica das anuidades cobradas pelos conselhos profissionais. Por sua vez, o Tema 799 (ARE 722.421) discute a possibilidade da devolução de valores recebidos em virtude de tutela antecipada posteriormente revogada, matéria completamente distinta.

21. Da mesma forma, o COFEN cita o RE 938.837 relacionando-o ao Tema 518. Ocorre que o RE 938.837 fixou tese sob o Tema 877, referente à submissão dos conselhos de fiscalização profissional à execução pelo regime de precatórios. Por sua vez, o Tema 518 (RE 660.933) discute a compatibilidade da contribuição destinada ao custeio da educação básica com as Constituições de 1969 e de 1988, questão totalmente diversa. Tais equívocos na invocação dos precedentes da Suprema Corte, muito embora não constituam óbice à análise do pleito, certamente fragilizam o conjunto da sustentação apresentada nos embargos.

22. No que diz respeito à alegada contradição com a jurisprudência anterior desta Corte, notadamente o Acórdão 341/2004-Plenário, relembro que a contradição sanável por embargos é a interna ao julgado, não a externa, entre a decisão embargada e outros julgados, sejam do TCU ou de outras Cortes. A eventual mudança de entendimento ou a aplicação de nova legislação superveniente (Lei 14.204/2021) em detrimento de interpretação anterior constitui a própria dinâmica da atividade judicante e não configura vício de contradição. A tese dos embargantes representa, na verdade, inconformismo com a evolução interpretativa e a aplicação da nova lei, matéria afeta ao mérito e imprópria para embargos.

23. Quanto à alegada contradição interna entre afastar a proposta de fixação de entendimento e expedir a determinação do item 9.2, esclareço que a opção por não utilizar o mecanismo do art. 16, inciso V, do Regimento Interno se deu por entender que a questão, embora relevante, não se enquadrava nas hipóteses estritas de sua utilização (controvérsia jurídica complexa ou dissenso jurisprudencial interno).

24. A matéria foi considerada suficientemente madura para decisão, tanto que já havia precedente desta Corte em sentido similar (Acórdão 1.316/2024-TCU-Plenário), inexistindo a alegada falta de maturação. A expedição de determinação geral aos conselhos é o instrumento processual adequado para uniformizar a aplicação da lei e da Constituição a um conjunto de jurisdicionados em situação idêntica, estando a deliberação devidamente fundamentada na legislação aplicável (art. 37, inciso V, da CF e Lei 14.204/2021). A análise das consequências e a razoabilidade do prazo foram consideradas no voto original, não havendo ofensa à LINDB. Não há, portanto, contradição interna a ser sanada.

25. No que concerne especificamente à alegação de erro material e omissão quanto à exequibilidade do prazo de 90 dias, trazida pelo CFT, entendo que não procede. O erro material que autoriza o manejo dos embargos é aquele perceptível de plano, um equívoco objetivo na expressão do julgado, o que não se confunde com a discordância quanto à adequação do prazo fixado. Tampouco há omissão, pois o prazo foi expressamente deliberado, após ponderações realizadas em sessão, conforme registrado no voto condutor.

26. A fixação de um prazo de 90 dias teve o propósito de imprimir a necessária celeridade à



adequação dos conselhos a um mandamento constitucional e legal. Conforme argumentado no voto original, tal prazo é suficiente para a adoção das medidas necessárias, o que inclui, impreritivamente, a deflagração dos procedimentos para revisão de planos de cargos (se necessário) e para a realização de concursos públicos, e não necessariamente a conclusão de todas as etapas até a posse dos novos empregados. A alegação de que o concurso do próprio TCU levou mais tempo não serve como parâmetro absoluto, dadas as diferentes complexidades e escalas.

27. A determinação visa compelir os conselhos a agirem diligentemente. Eventuais dificuldades concretas e justificadas para o cumprimento integral no prazo assinalado podem ser apresentadas a este Tribunal por meio de pedido de prorrogação de prazo, devidamente fundamentado, a ser analisado à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A via dos embargos, contudo, não é adequada para rediscutir a razoabilidade do prazo já fixado, tampouco para obter, de plano, a modulação pretendida para 360 dias.

28. No tocante ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC 47/2009) mencionado pelo CFF, firmado com o Ministério Público do Trabalho, verifico que seu objeto principal foi estabelecer a obrigatoriedade de concurso público para contratações, definir critérios para o processo seletivo, diferenciar empregos em comissão (destinados apenas a direção, chefia e assessoramento superior) de funções de confiança (exclusivas para efetivos) e vedar o nepotismo.

29. O referido TAC, portanto, além de ser anterior à Lei 14.204/2021, não estabeleceu qualquer compromisso relativo ao percentual mínimo de empregos em comissão a ser ocupado por empregados efetivos. Dessa forma, inexistente a alegada incompatibilidade entre o cumprimento do TAC e a observância da determinação do Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário, que trata de aspecto distinto e fundado em legislação superveniente. Não há, pois, omissão do acórdão embargado quanto a este ponto.

30. Quanto aos questionamentos do CFF sobre a aplicação do Decreto 10.829/2021, a definição do número limite de cargos comissionados (com menção à LRF) e a conciliação com direitos celetistas, tais indagações extrapolam manifestamente o objeto da decisão embargada e a finalidade dos embargos de declaração. O Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário determinou o cumprimento do percentual mínimo legal (60%) previsto na Lei 14.204/2021 e a normatização da distinção entre função de confiança e emprego em comissão, com base na Constituição Federal e na referida lei.

31. Questões secundárias de implementação, como a aplicação de decreto regulamentador (cujas pertinências a autarquias especiais celetistas não foi objeto de análise), a definição quantitativa global de cargos (matéria afeta à autonomia gerencial dos conselhos, observados os princípios da razoabilidade e economicidade, e não relacionada diretamente ao limite percentual de ocupação) ou a compatibilização detalhada com regras trabalhistas específicas, não foram objeto da deliberação original. Suscitá-las agora configura tentativa indevida de ampliar o escopo da decisão por meio de embargos, buscando obter pronunciamento desta Corte sobre matérias novas, o que não é possível.

32. No que se refere à alegada omissão por inobservância do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e consequente nulidade do acórdão por cerceamento de defesa, arguida pelo CONFERE, entendo que não assiste razão ao embargante. De fato, o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 estabelece, como regra, a necessidade de oportunizar aos destinatários a apresentação de comentários sobre propostas de determinação ou recomendação. Contudo, o § 2º, inciso I, do mesmo artigo excepciona essa regra:

“§ 2º Dispensa-se a providência indicada no parágrafo anterior se:

I - as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos;”



33. Foi exatamente essa a hipótese invocada pela unidade de auditoria em sua proposta final, por mim acolhida no item 8 do voto da deliberação embargada, aprovado pelo Plenário. As circunstâncias do processo permitiam antecipar a proposta de encaminhamento, qual seja, a aplicação do percentual mínimo de 60% previsto na Lei 14.204/2021 às autarquias *sui generis*, em linha com a evolução da jurisprudência desta Corte (*e.g.*, Acórdãos 193/2024 e 1.316/2024, ambos do Plenário).
34. A oportunidade de manifestação sobre as consequências práticas e eventuais alternativas, objeto do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, restou plenamente assegurada na “etapa de contraditório”, que, em processos de representação como este, se materializa precipuamente na fase recursal, como demonstram os presentes embargos, em plena consonância com o normativo.
35. Ademais, considerando o elevado número de unidades jurisdicionadas e a natureza da determinação (aplicação de um percentual legal), a realização de oitiva prévia individualizada se mostraria contrária aos princípios da racionalidade administrativa e da celeridade processual, justificando a aplicação da hipótese de dispensa de prévia apresentação de comentários pelas unidades jurisdicionadas. Não houve, portanto, omissão, cerceamento de defesa ou nulidade processual.
36. Por fim, quanto à alegada omissão e obscuridade acerca da abrangência das determinações aos Conselhos Regionais e suposto cerceamento de defesa, reitero que a deliberação embargada foi direcionada aos Conselhos Federais na qualidade de supervisores de seus respectivos sistemas e responsáveis pela fiscalização primária, conforme jurisprudência pacífica desta Corte. Compete aos Conselhos Federais, portanto, dar cumprimento à determinação em todo o seu sistema, orientando e cobrando as adequações necessárias dos Conselhos Regionais.
37. Assim, a determinação do item 9.2 abrange os Regionais justamente nesse contexto de supervisão federativa. Não houve cerceamento de defesa, pois os Conselhos Federais, representantes máximos de cada sistema, foram devidamente ouvidos. As especificidades de cada Regional devem ser consideradas pelos respectivos Conselhos Federais na implementação da medida, podendo situações excepcionais e devidamente justificadas serem trazidas ao conhecimento desta Corte pelos meios processuais adequados, como pedidos de prorrogação de prazo, não cabendo, contudo, invalidar a determinação geral por meio de embargos com base nessa alegação.
38. Como se vê, não foi apresentada incoerência interna, omissão, obscuridade ou erro material na deliberação embargada. Os argumentos trazidos, em sua maioria, buscam a rediscussão do mérito da decisão ou a ampliação indevida de seu objeto, finalidades incabíveis na via estreita dos embargos declaratórios.
39. Nota-se, assim, que não há qualquer vício intrínseco ao aresto combatido, não havendo o que ser corrigido mediante embargos, que devem ser conhecidos e rejeitados, mantendo-se inalterada a deliberação questionada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



1. Processo nº TC 007.741/2024-3.

1.1. Apensos: 002.989/2024-7; 002.990/2024-5; 011.017/2024-4; 002.738/2024-4; 002.739/2024-0

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

3. Recorrentes: Conselho Federal de Enfermagem (47.217.146/0001-57); Conselho Federal dos Técnicos Industriais (30.871.497/0001-84); Conselho Federal de Farmácia (60.984.473.0001-00); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (14.702.767/0001-77); e pelo Conselho Federal de Serviço Social (33.874.330/0001-65); Conselho Federal dos Representantes Comerciais (34.046.367/0001-68).

4. Unidades Jurisdicionadas: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas; Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Amanda Teixeira Lobo de Carvalho (20663/OAB-MA), Raissa Campagnaro de Oliveira (18147/OAB-MA) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Suelly Braga de Oliveira Silva (14808/OAB-SE), representando Sind dos Serv Em Cons e O de Fisc P e Ent C e A Est SE; Luiz Gustavo Souza Moura (77576/OAB-MG), representando Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Bruno Sampaio da Costa (102299/OAB-RJ), Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (2558/OAB-SE) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Alexandre Amaral de Lima Leal (21362/OAB-DF), representando Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Delzio João de Oliveira Junior (13224/OAB-DF), representando o Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Gustavo Beraldo Fabrício (10568/OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Farmácia; Luiz Gustavo Souza Moura (77576 OAB-MG), representando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Vitor Silva Alencar (29160 OAB-DF) e outros, representando o Conselho Federal de Serviço Social; Izaac Pereira Inácio (97502 OAB-RJ) e outros, representando o Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), pelo Conselho Federal de Farmácia (CFF), pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) perante o Acórdão 2.309/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e rejeitar os embargos de declaração;



9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 017.293/2025-1.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ENVIO DE INFORMAÇÕES SOBRE A REGULARIDADE DOS REPASSES DE VERBAS FEDERAIS DESTINADAS ÀS CLÍNICAS DE DIÁLISE CONVENIADAS AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. CONHECIMENTO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 11), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 12-13):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **Solicitação do Congresso Nacional (SCN)** formulada pelo Ofício 114/2025-CFFC-P, de 22/8/2025, por meio do qual o Exmo. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 68/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, em que **requer informações** a este Tribunal sobre a regularidade dos repasses federais para clínicas de diálise conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), diante do atraso no pagamento de aproximadamente R\$ 400



milhões, o que teria afetado o tratamento de 110 mil pacientes renais crônicos em todo o país.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) conferem legitimidade à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para solicitar informações e requerer a realização de fiscalizações ao TCU, desde que devidamente aprovadas pela referida comissão.

3. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

I. Justificativas do Requerimento 68/2025-CFFC

4. O Requerimento 68/2025-CFFC, de 31/3/2025, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, solicita a este Tribunal informações acerca da regularidade dos repasses federais para clínicas de diálise conveniadas ao SUS, diante de notícias de atraso no pagamento de aproximadamente R\$ 400 milhões, o que teria afetado o tratamento de 110 mil pacientes renais crônicos em todo o país (peça 3).

5. O requerimento teve por base matéria jornalística de 5/2/2025, intitulada 'Governo não repassa verba para pacientes renais do SUS', conforme indicado em nota de rodapé do documento (peça 3, p. 3, e peça 9).

6. Com base na mencionada notícia, o parlamentar apontou que mais de setecentas clínicas de diálise conveniadas do SUS, que atendiam pacientes com doença renal crônica, estariam, à época, sem receber verbas do governo federal desde dezembro de 2024 (peça 3, p. 3).

7. O solicitante destacou que cerca de R\$ 400 milhões deveriam ter sido repassados a estados e municípios para custear o tratamento de 110 mil pessoas em todo o país (peça 3, p. 3).

8. Explicou que o 'pagamento do Fundo Nacional de Saúde (FNS) normalmente é feito no máximo em trinta dias após o fechamento do mês', e que, 'depois que o Ministério da Saúde envia os recursos a estados e municípios que fazem o contrato com as clínicas, ainda demora de 15 a 20 dias até que efetivamente o valor entre no caixa' (peça 3, p. 4).

9. Salientou que a grande maioria desses estabelecimentos 'tem no SUS sua principal ou única fonte de receita'. Acrescentou que muitas dessas clínicas enfrentam dificuldades financeiras, pois a Tabela SUS estaria defasada, com um valor 30% inferior ao custo real de cada sessão de hemodiálise, segundo estudos da Associação Brasileira dos Centros de Diálise e Transplantes (peça 3, p. 4).

10. Informou que a entidade acima mencionada teria buscado esclarecimentos junto ao Ministério da Saúde, que atribuiu os atrasos a dificuldades decorrentes da implantação de um novo sistema de pagamento, 'o qual teria aumentado a burocracia' (peça 3, p. 4).

11. Mencionou que, consultado, o Ministério da Saúde teria afirmado que os recursos federais destinados ao tratamento de pacientes com doença renal crônica no SUS estariam garantidos. Contudo, posteriormente, o órgão ministerial teria declarado que os repasses ocorriam regularmente a cada dois meses, mas que, devido a uma mudança no sistema, o repasse foi efetuado dois dias após a data prevista (peça 3, p. 4).

12. Com base nessas informações, o solicitante formulou os seguintes questionamentos ao TCU:

a) O Tribunal de Contas da União tem conhecimento dos atrasos nos repasses de recursos federais destinados ao custeio de clínicas de diálise conveniadas ao SUS? Se sim, há alguma investigação em andamento sobre o caso?

b) Quais medidas o TCU pode adotar para apurar as razões do não pagamento de aproximadamente R\$ 400 milhões destinados ao tratamento de pacientes renais crônicos e se houve falha de gestão do Ministério da Saúde ou do Fundo Nacional de Saúde (FNS)?



- c) O TCU já realizou auditorias ou fiscalizações recentes nos procedimentos adotados pelo Ministério da Saúde para o repasse de recursos a estados e municípios, especificamente no que se refere aos serviços de nefrologia e diálise? Caso positivo, quais foram as conclusões?
- d) A mudança no sistema de pagamento do Ministério da Saúde foi precedida de planejamento e testes adequados para evitar falhas na transferência de recursos? O TCU identificou se houve erro técnico, burocrático ou omissão que justificasse os atrasos?
- e) Qual a justificativa apresentada pelo Ministério da Saúde para a ausência de comunicação oficial sobre os atrasos no pagamento às clínicas conveniadas? O TCU considera essa omissão uma falha de transparência na execução orçamentária?
- f) Existe previsão de responsabilização de gestores caso se confirme negligência ou falha administrativa no atraso desses repasses? Quais providências podem ser tomadas para garantir que essa situação não se repita?
- g) Considerando que muitas clínicas de diálise têm no SUS sua principal ou única fonte de recursos, o TCU avalia que o atraso nos pagamentos pode comprometer a prestação do serviço e gerar risco de descontinuidade no atendimento aos pacientes?
- h) O TCU pode recomendar a adoção de medidas emergenciais para regularizar o fluxo de pagamentos e evitar novos atrasos? Caso positivo, quais medidas poderiam ser aplicadas?
- i) Como o TCU avalia a defasagem da Tabela SUS em relação ao custo real do tratamento de diálise? Há estudos ou auditorias realizadas pelo tribunal que demonstrem o impacto desse subfinanciamento na qualidade do atendimento prestado aos pacientes renais crônicos?
- j) Quais ações de fiscalização o TCU pretende adotar para assegurar que os repasses futuros sejam realizados no prazo adequado e que a burocracia associada ao novo sistema de pagamento não continue prejudicando as clínicas e os pacientes?
13. Os questionamentos acima serão respondidos adiante nesta instrução. Antes disso, contudo, serão apresentados breves comentários acerca da prestação e financiamento dos serviços de diálise no âmbito do SUS.

II. Breve contextualização sobre a prestação e o financiamento dos serviços de diálise no SUS

14. Embora, como regra, os serviços públicos de saúde devam ser prestados pelo poder público de maneira direta e mediante estrutura e corpo de pessoal próprios, com base no permissivo do art. 199, §1º, da Constituição Federal e nos artigos 24 e 25 da Lei 8.080/1990, o SUS pode recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área de forma complementar, por meio de contratos públicos ou convênios.
15. No contexto do cuidado à pessoa com doença renal crônica (DRC), os gestores locais do SUS credenciam estabelecimentos de saúde privados e habilitados pelo Ministério da Saúde, que prestam os serviços de diálise aos usuários do SUS, por meio de contratualização (contratos públicos ou convênios). A terapia de diálise renal inclui a hemodiálise e a diálise peritoneal.
16. No que diz respeito ao financiamento, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) repassa aos fundos de saúde estaduais, distrital e municipais, montante que assegura o custeio dos serviços de nefrologia no país via Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC), que é um recurso extra teto de Média e Alta Complexidade (Teto MAC).
17. Com essa sistemática, cabe aos entes federativos realizarem os pagamentos aos estabelecimentos de saúde contratualizados, conforme serviços prestados. Em outras palavras, o Ministério da Saúde não efetua repasses financeiros diretamente aos prestados privados de serviços de diálise no âmbito do SUS.
18. Feita essa breve contextualização, passa-se às respostas dos questionamentos formulados pelo solicitante.

III. Respostas aos questionamentos formulados



a) O Tribunal de Contas da União tem conhecimento dos atrasos nos repasses de recursos federais destinados ao custeio de clínicas de diálise conveniadas ao SUS? Se sim, há alguma investigação em andamento sobre o caso?

19. Em consulta ao banco de dados deste Tribunal, não se identificou a existência de documentação ou processo de controle externo tratando de possível atraso no repasse de recursos federais destinados aos serviços de diálise no país.

20. Assim, até a autuação da presente solicitação, este Tribunal não tinha conhecimento formal sobre essa questão.

b) Quais medidas o TCU pode adotar para apurar as razões do não pagamento de aproximadamente R\$ 400 milhões destinados ao tratamento de pacientes renais crônicos e se houve falha de gestão do Ministério da Saúde ou do Fundo Nacional de Saúde (FNS)?

21. A seleção de ações de controle no âmbito deste Tribunal é baseada em análise de risco, além de critérios como materialidade, relevância, impacto social e interesse público, de modo a equilibrar a necessidade de controle e os recursos disponíveis, nos termos dos normativos pertinentes, em especial as normas de auditoria do TCU (NAT) e a Resolução-TCU 259/2014.

22. Conforme informações prestadas pelo solicitante e matérias jornalísticas disponíveis na internet, o noticiado atraso na transferência de recursos federais em questão ocorreu em fevereiro de 2025.

23. Não há, todavia, registros de que a situação tenha se prolongado a ponto de comprometer o atendimento aos usuários do SUS. Além disso, o solicitante indicou que o problema teria ocorrido em razão de alterações nos sistemas de pagamentos do Ministério da Saúde, tratando-se, portanto, de uma ocorrência pontual.

24. Segundo publicação da Sociedade Brasileira de Nefrologia, de 18/2/2025, pelo menos naquela ocasião, os repasses haviam sido normalizados por parte do Ministério da Saúde (peça 10, p. 31).

25. Identificou-se matéria jornalística, de 10/4/2025, indicando que alguns municípios e estados estariam atrasando os pagamentos a estabelecimentos de saúde contratualizados para prestação dos serviços de diálise, apesar de já terem recebido os recursos federais (peça 10, p. 1-2).

26. Desse modo, considera-se que, apesar da relevância do tema, não se vislumbra, neste momento, a necessidade de atuação deste Tribunal no caso.

27. Registra-se, por oportuno, que, no âmbito do Senado Federal foram solicitados esclarecimentos ao Ministério da Saúde sobre denúncias de supostos atrasos nos repasses de verbas para clínicas de diálise conveniadas ao SUS, bem como sobre as providências adotadas para garantir o atendimento adequado aos pacientes com doença renal crônica (peça 10, p. 12-17). O requerimento está ‘aguardando decisão da mesa’ (disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167165>. Acesso em 10 set. 2025).

28. Pelo exposto, considera-se que este item da solicitação foi atendido.

c) O TCU já realizou auditorias ou fiscalizações recentes nos procedimentos adotados pelo Ministério da Saúde para o repasse de recursos a estados e municípios, especificamente no que se refere aos serviços de nefrologia e diálise? Caso positivo, quais foram as conclusões?

29. Consoante já mencionado, não há, no âmbito deste Tribunal, processo de controle externo a respeito de possível atraso de repasse de recursos federais aos entes federalizados e destinados aos serviços de diálise.

30. Diante disso, considera-se este item da solicitação atendido.

d) A mudança no sistema de pagamento do Ministério da Saúde foi precedida de planejamento e testes adequados para evitar falhas na transferência de recursos? O TCU identificou se houve erro técnico, burocrático ou omissão que justificasse os atrasos?

31. Haja vista que este Tribunal não examinou questões relacionadas à possível alteração nos



sistemas de pagamento do Ministério da Saúde, considera-se prejudicada a resposta a este item da solicitação.

e) Qual a justificativa apresentada pelo Ministério da Saúde para a ausência de comunicação oficial sobre os atrasos no pagamento às clínicas conveniadas? O TCU considera essa omissão uma falha de transparência na execução orçamentária?

32. Haja vista que não há processo de controle externo no TCU a respeito do possível atraso no repasse dos recursos em questão, considera-se prejudicada a resposta a este item da solicitação.

f) Existe previsão de responsabilização de gestores caso se confirme negligência ou falha administrativa no atraso desses repasses? Quais providências podem ser tomadas para garantir que essa situação não se repita?

33. Tendo em vista a inexistência de processo neste Tribunal tratando do assunto, não há elementos que permitam, neste momento, avaliar a ocorrência de negligência ou falha administrativa por parte do Ministério da Saúde, bem como para tratar de eventual responsabilização dos gestores desse órgão ministerial.

34. Oportuno esclarecer que, no âmbito do TCU, a responsabilização de agentes públicos segue o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4.657/1942), segundo o qual o gestor responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro.

35. Diante disso, considera-se este item da solicitação devidamente atendido.

g) Considerando que muitas clínicas de diálise têm no SUS sua principal ou única fonte de recursos, o TCU avalia que o atraso nos pagamentos pode comprometer a prestação do serviço e gerar risco de descontinuidade no atendimento aos pacientes?

36. Conforme já informado, este Tribunal não realizou, até o momento, trabalho específico sobre o tema.

37. Dessa forma, o TCU não dispõe de informações que permitam avaliar, de forma conclusiva, os potenciais impactos na prestação dos serviços de diálise por entidades contratualizadas no âmbito do SUS, decorrentes de possíveis atrasos nos repasses de recursos federais.

38. Pelo exposto, considera-se este item da solicitação atendido

h) O TCU pode recomendar a adoção de medidas emergenciais para regularizar o fluxo de pagamentos e evitar novos atrasos? Caso positivo, quais medidas poderiam ser aplicadas

39. Importante esclarecer que deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCU seguem, entre outros normativos, a Resolução-TCU 315/2020. Essas deliberações podem ser determinações, ciência e recomendações, as quais são definidas nos seguintes termos (art. 2º da Resolução-TCU 315/2020):

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica 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; e

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

40. Sobre as recomendações, quando prolatadas, existe a necessidade de indicar o critério constitucional, legal ou regulamentar infringido, identificar a principal causa do problema e compreender a realidade dos gestores, em plena sintonia com a LINDB, em especial seus artigos 20 e 22.



41. Desse modo, eventual deliberação do TCU sobre o objeto dessa solicitação exigiria um exame mais aprofundado das circunstâncias que ensejaram o possível atraso no repasse dos recursos em questão e seus impactos para os usuários dos serviços de diálise no âmbito do SUS.

42. Apesar da observação acima, neste momento, não se vislumbra a necessidade de adoção de medidas por este Tribunal acerca da questão. Isso porque, consoante já relatado, as informações apresentadas pelo solicitante indicam que o mencionado atraso no repasse dos recursos federais em questão teria sido uma ocorrência pontual, em fevereiro de 2025.

43. Diante do exposto, considera-se este item da solicitação devidamente atendido.

i) Como o TCU avalia a defasagem da Tabela SUS em relação ao custo real do tratamento de diálise? Há estudos ou auditorias realizadas pelo tribunal que demonstrem o impacto desse subfinanciamento na qualidade do atendimento prestado aos pacientes renais crônicos?

44. Não foi identificado, no âmbito deste Tribunal, processo específico tratando de possível defasagem da Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais do SUS (Tabela SUS) em relação ao custo real do tratamento de diálise e seu impacto na prestação dos serviços à população.

45. Importante enfatizar que a Tabela SUS funciona como referência para os valores repassados pela União, não havendo vedação legal para que os entes federados complementem os preços contratualizados com recursos próprios, conforme sua capacidade orçamentária e conveniência administrativa. Nesse sentido, o art. 1140 da Portaria de Consolidação 6/2017 estabelece:

‘Art. 1140. Os estados, Distrito Federal e municípios que adotarem tabela diferenciada para remuneração de serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade’

46. Ainda sobre o assunto, registra-se que a Lei 14.820/2024 estabelece a revisão periódica dos valores de remuneração dos serviços prestados ao SUS, com garantia da qualidade e do equilíbrio econômico-financeiro.

47. Diante do exposto, considera-se que o questionamento foi devidamente respondido, ressaltando-se que o TCU não dispõe, até o momento, de informações detalhadas que permitam avaliar os impactos da defasagem da Tabela SUS sobre a prestação dos serviços de diálise.

j) Quais ações de fiscalização o TCU pretende adotar para assegurar que os repasses futuros sejam realizados no prazo adequado e que a burocracia associada ao novo sistema de pagamento não continue prejudicando as clínicas e os pacientes?

48. O TCU não realizou fiscalização sobre o caso em questão, bem como não recebeu nenhuma denúncia ou representação tratando do assunto.

49. Uma vez que não há evidências de que o problema persista e que esteja comprometendo o atendimento à população que necessita dos serviços de diálise no âmbito do SUS, neste momento, não se vislumbra a necessidade de adoção de medidas por parte deste Tribunal sobre o assunto.

CONCLUSÃO

50. Da análise promovida na seção anterior, concluiu-se pelo **conhecimento** desta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

51. Os questionamentos apresentados foram integralmente respondidos no exame técnico desta instrução. Dessa forma, será proposto encaminhar cópia desta instrução à CFFC da Câmara dos Deputados.

52. Por fim, será proposto considerar a solicitação **integralmente atendida**, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

53. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, propondo:

- a) **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU);
- b) **encaminhar** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao Requerimento 68/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Deputado Evair Vieira de Melo, cópia desta instrução e da decisão que vier a ser proferida;
- c) **considerar** a solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008; e
- d) **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do art. 8º, § 2º, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo e encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requerendo informações sobre atrasos nos repasses federais a clínicas de diálise conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), no montante de aproximadamente R\$ 400 milhões, o que teria prejudicado o tratamento de 110 mil pacientes renais crônicos em todo o país.

- 2. A solicitação, em síntese, busca obter esclarecimentos do TCU sobre a regularidade desses repasses e requer, adicionalmente, uma análise sobre a defasagem da Tabela SUS, apontada como fator que impactaria diretamente a qualidade do tratamento ofertado aos pacientes renais crônicos.
- 3. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), após exame dos questionamentos apresentados, verificou que não há processo no TCU que tenha tratado ou esteja tratando de eventuais atrasos nos repasses federais destinados às clínicas de diálise conveniadas ao SUS. Concluiu que o episódio noticiado teve caráter pontual e já se encontra sanado, razão pela qual, embora reconheça a relevância do tema, não identificou necessidade de atuação adicional deste Tribunal no momento. Assim, propôs conhecer e considerar integralmente atendida a solicitação, com o envio das informações ao Congresso Nacional.
- 4. Preliminarmente, conheço da presente Solicitação do Congresso Nacional, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.
- 5. Quanto ao mérito, acolho parcialmente a análise da unidade instrutora, por entender que os itens concernentes ao problema relatado na solicitação merecem uma resposta mais aprofundada desta Corte.
- 6. De fato, concordo com as conclusões da unidade especializada em relação à ausência de fiscalização específica ou apuração em curso no âmbito desta Corte de Contas sobre atrasos nos repasses de recursos federais para os serviços de diálise no país.



7. Contudo, divirjo da proposta de considerar os demais itens como atendidos ou prejudicados e, por conseguinte, da conclusão de que não se faz necessária a atuação do Tribunal neste momento.
8. Ainda que o fluxo de pagamentos tenha sido normalizado, conforme apontado pela unidade instrutora, a ocorrência de falha com potencial impacto em uma área essencial à manutenção da vida de milhares de cidadãos é fato que exige atenção e acompanhamento desta Corte de Contas.
9. A inexistência de processo prévio sobre o tema não afasta, por si só, a pertinência desta Solicitação do Congresso Nacional. Pelo contrário, esse tipo de expediente constitui instrumento legítimo que impulsiona o Tribunal a ampliar seu conhecimento sobre matérias relevantes e subsidiar o Parlamento, no pleno exercício de sua missão constitucional.
10. Questões como o planejamento da mudança no sistema de pagamentos do Ministério da Saúde, a comunicação com os conveniados, os riscos de descontinuidade do serviço e a apuração de eventuais falhas ou irregularidades integram o próprio escopo da atuação que se espera do TCU em situações dessa natureza.
11. Nesse contexto, entendo que o encaminhamento mais adequado para o completo atendimento da demanda do Congresso Nacional é a realização de diligência ao Ministério da Saúde, a fim de que apresente os esclarecimentos e documentos necessários à elucidação das questões formuladas na solicitação. Somente com essas informações será possível a este Tribunal formar um juízo sobre a regularidade dos repasses de verbas federais destinadas às clínicas de diálise conveniadas ao Sistema Único de Saúde.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2546/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.293/2025-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Responsável: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Solicitação do Congresso Nacional, formulada por meio do Ofício 114/2025-CFFC-P, de 22/8/2025, por meio do qual o Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 68/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, com requisição de informações sobre atrasos nos repasses federais a clínicas de diálise



conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), no montante de aproximadamente R\$ 400 milhões, o que teria prejudicado o tratamento de 110 mil pacientes renais crônicos em todo o país,

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) que esta Corte de Contas não dispõe de processo de controle externo anterior ou em curso que trate especificamente de atrasos no repasse de recursos federais para serviços de diálise;

9.3. diligenciar o Ministério da Saúde para que, no prazo de quinze dias, apresente informações detalhadas sobre os seguintes pontos:

9.3.1. atrasos nos repasses de recursos federais destinados ao custeio de clínicas de diálise conveniadas ao SUS ocorridos nos últimos dois anos, especificando a data do início do atraso, as causas, as ações emergenciais adotadas e o tempo de retorno à normalidade;

9.3.2. o planejamento e testes do novo sistema de repasse de recursos a estados e municípios relacionados aos serviços de nefrologia e diálise;

9.3.3. se houve comunicação oficial sobre os atrasos no pagamento às clínicas de diálise conveniadas ao SUS;

9.3.4. os estudos que fundamentaram a atual da Tabela SUS em relação ao tratamento de diálise;

9.3.5. as ações que adota ou eventualmente pretende adotar para assegurar que os repasses futuros às clínicas de diálise conveniadas ao SUS sejam realizados no prazo adequado;

9.4. informar ao Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que o atendimento desta solicitação se dará por meio de informações a serem obtidas em diligência, e que tão logo a referida apuração seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados;

9.5. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para realização da diligência determinada no subitem 9.3 e prosseguimento das análises, ficando desde já autorizada a promover, caso necessário, novas diligências junto ao Ministério da Saúde e outros órgãos correlatos, a fim de esclarecer os questionamentos desta solicitação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 028.533/2024-0.

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Responsáveis: Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04); Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87).

Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Lenice Guimarães Araújo; Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Anderson Lozi da Rocha.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DETERMINADA PELO TCU. MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE ARMAZENAGEM E TRANSPORTE MULTIMODAL DOS INSUMOS ESTRATÉGICOS PARA A SAÚDE (IES). REVOGAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO 32/2022. INVIABILIZAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DESTE TRIBUNAL. MANUTENÇÃO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. AUDIÊNCIAS. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria especializada responsável pela análise da demanda (peça 22), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 23-24):

“REPRESENTANTE

Unidade de Auditoria Especializada em Contratações/Tribunal de Contas da União.

OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Contratação de empresa(s) especializada(s) para prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES) do Ministério da Saúde (MS), sem dedicação exclusiva de mão de obra (peça 18, p. 1).

HISTÓRICO

1. O processo originário TC 021.034/2023-0 - ACOM teve por objeto cumprir a determinação de autuação de processo de acompanhamento com o objetivo de ‘verificar a regularidade dos procedimentos destinados à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde - IES’ - item 9.2 do Acórdão 1.270/2023-TCU-Plenário, de 21/6/2023, Relator Ministro Vital do Rêgo, no âmbito do TC 029.554/2022-5 - SCN.



2. A abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico 32/2022, cujo edital fora publicado em 10/11/2022, estava prevista para 23/11/2022, mas o certame foi suspenso pelo Ministério da Saúde para adequações ao Termo de Referência (TR) - (peça 18, p. 2).
3. No exame da licitação (100/2022) então conduzida pelo Ministério da Saúde - Edital do Pregão Eletrônico 32/2022, esta AudContratações, após efetuada a análise de elementos colhidos em diligência e oitiva realizadas junto ao órgão, no âmbito do TC 029.554/2022-5 - SCN, encaminhou ao Ministro Relator Vital do Rêgo, em 8/2/2023, proposição conclusiva de mérito, indicando a respeito das alegadas possíveis irregularidades no certame, a procedência, tão somente, em relação ao ponto referente à previsão no estudo técnico preliminar de uma remuneração adicional, no valor de R\$ 51.446.102,25, para a empresa vencedora transportar o estoque atual de insumos para o novo local de armazenamento, caso a empresa então contratada e que já executava os serviços não viesse ser a selecionada ao final da licitação, falha que já fora admitida pelo órgão licitante e que deveria ser objeto de ciência ao Ministério da Saúde para que fosse evitada a materialização da irregularidade mediante a republicação do Edital.
4. Com relação aos questionamentos a respeito da ausência de justificativa técnica para o parcelamento do objeto e à exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica, tidos pelo solicitante como de teor 'genérico', a análise concluiu serem improcedentes as alegações.
5. Todavia, apesar de haver anteriormente indicado que haveria republicação do Edital/TR do Pregão Eletrônico 32/2022, o Ministério da Saúde revogou o certame em 31/3/2023 (peça 18, p. 3-6), propiciando a continuidade de situação irregular de execução de serviços sem cobertura contratual, com realização de pagamentos à empresa Voetur/VTCLLOG por 'reconhecimento de dívidas', e o não atendimento a determinações do TCU, exaradas no item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes.
6. O monitoramento das determinações contidas no item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes, que dizem respeito a aspectos que deveriam ser observados 'na elaboração de edital com vistas a futura contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem de Insumos Críticos de Saúde (ICS)', consistiam em objeto do TC 044.607/2021-0 - MON. A análise efetuada naquele processo pela AudContratações, em 10/4/2023, concluiu que o Edital/TR do Pregão Eletrônico 32/2022 estava em consonância com as referidas determinações.
7. No entanto, a revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, publicada em 31/3/2023, inviabilizou o cumprimento pelo Ministério da Saúde das determinações do TCU, que haviam sido exaradas há mais de quinze meses daquela data.
8. Com base nessas constatações, foi proposta a realização de audiência dos responsáveis.
9. Em 11/7/2023 o Ministério da Saúde assinou contrato emergencial com a mesma Voetur/VTCLLOG, com vigência improrrogável por doze meses, e cláusula resolutiva prevendo a rescisão contratual, tão logo fosse concluído novo certame licitatório (peça 18, p. 7-21). Em 21/5/2024, o Contrato 173/2023 teve acréscimo de 25% ao valor original (peça 18, p. 22-23).
10. Em 22/5/2024, acolhendo proposição do Ministro Relator Augusto Nardes, o Pleno exarou o Acórdão 997/2024-TCU-Plenário, pelo qual determinou o apensamento do TC 044.607/2021-0 - MON ao TC 021.034/2023-0 - ACOM.
11. Em 4/12/2024, o Pleno apreciou conclusivamente o TC 021.034/2023-0 - ACOM e, acolhendo proposição desta AudContratações, exarou o Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, que em seu item 'h' determinou a constituição deste apartado para realização das audiências propostas no TC 044.607/2021-0 - MON (apenso).
12. Efetuadas as devidas comunicações processuais, os responsáveis chamados em audiência apresentaram suas razões de justificativa, cuja análise constitui o objeto desta instrução.

EXAME TÉCNICO

Audiências realizadas:

Irregularidade: inviabilizar o cumprimento de determinação do TCU mediante a proposição de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 (Processo Administrativo 25000.157472/2021-05) sem motivação plausível, uma vez que o ato está fundamentado em alegações não demonstradas de ora haver o TCU apontado sobrepreço no Contrato 59/2018, ora que o valor estimado anual da contratação pretendida encontrar-se com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018, decisão que resultará na continuidade por prazo indeterminado da situação irregular de execução de serviços de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES) sem cobertura contratual, com realização de pagamentos por ‘reconhecimento de dívidas’, caracterizando fuga ao dever de licitar e favorecimento à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG (24.893.687/0001-08).

Responsável 1: Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04).

Conduta do responsável 1: na condição de Subsecretário de Assuntos Administrativos, desde 16/1/2023 (Portarias de 16 de janeiro de 2023), exonerado da função em 29/3/2023 (Portarias de 28 de março de 2023), elaborou Relatório SAA (0032109765) assinalando que, em relação aos serviços de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES), executados pela empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG (24.893.687/0001-08) sem cobertura contratual, com pagamentos realizados por ‘reconhecimento de dívidas’, desde março de 2022, ‘a Corte de Contas havia identificado indícios de sobrepreço na contratação anterior’, em relação a que indica como ‘proposta de encaminhamento’: ‘revogar o processo licitatório iniciado em 10/2021, sobremaneira porque o valor estimado anual encontra-se com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018’.

Responsável 2: Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87).

Conduta do responsável 2: na condição de Diretora do Departamento de Logística em Saúde - Substituta, desde 27/7/2022 (Portaria 773), proferiu Despacho, em 17/3/2023, no qual assinalou: ‘2. Considerando os desdobramentos decorrentes do Relatório SAA (0032109765), consoante Despacho CGPDA (0032245627), que propôs que este Departamento de Logística em Saúde (DLOG), revogasse o presente processo licitatório’ (peça 19, p. 20). Contudo, o Relatório SAA (0032109765) assinala que a proposta de revogar o Pregão Eletrônico 32/2022 teria sido elaborada com base em informações apresentadas pelo Departamento de Logística em Saúde e o Despacho CGPDA (0032245627), de 7/3/2023, apenas descreve ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde os procedimentos adotados pelas unidades do órgão em cumprimento à Portaria GM 12, de 13/1/2023, sugerindo a disseminação dos resultados e a solicitação de que ‘cada unidade apresente plano de ação frente às ‘irregularidades’ apontadas’ (peça 19, p. 18), em nada havendo indicado ou proposto ao Departamento de Logística em Saúde (DLOG) que ‘revogasse o presente processo licitatório’. Em 20/3/2023, a responsável proferiu despacho endereçado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, ‘para conhecimento, anuência e providências que se fizerem cabíveis’, contendo ‘o plano formulado por este Departamento’, no qual indica o encaminhamento de ‘revogar o processo licitatório iniciado em 10/2021, sobremaneira porque o valor estimado anual encontra-se com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018’ (peça 19, p. 8-10).

Evidências: Relatório SAA (0032109765) - (peça 19, p. 1-7), Despacho CGPDA (0032245627) - (peça 19, p. 18-19), Despacho DLOG (0032464645) - (peça 19, p. 18-19), Despacho DLOG (0032484196) - (peça 19, p. 20) e Portaria GM 12, de 13/1/2023 (peça 20). Aviso de revogação do Pregão 32/2022 (peça 18, p. 6).

Normas infringidas pelas condutas: art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; artigos 2º, 3º, caput, art. 57, § 3º, e art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

Contextualização.

13. Conforme fora então assinalado por esta AudContratações, os ajustes determinados no Edital de futura licitação não são um fim em si mesmo e o cumprimento da determinação não estaria exaurida com a mera publicação do Edital. Ou seja, não basta haver a publicação do Edital devidamente saneado se, uma vez havendo o pregão sido suspenso para ajustes no Edital, ato

contínuo, os gestores decidem pela revogação do certame, tornando inócuas as determinações do Tribunal, irregularidade agravada por propiciar a continuidade por prazo indeterminado da situação irregular de execução de serviços de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde (IES) sem cobertura contratual, com realização de pagamentos por ‘reconhecimento de dívidas’, caracterizando fuga ao dever de licitar e favorecimento à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG (24.893.687/0001-08).

14. Encontra assento constitucional o princípio do dever geral de licitar, insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A proposição de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 (Processo Administrativo 25000.157472/2021-05) sem motivação plausível, uma vez que o ato está fundamentado em alegações não demonstradas de ora haver o TCU apontado sobrepreço no Contrato 59/2018, ora que o valor estimado anual da contratação pretendida se encontrava com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018, resulta em configuração de fuga ao dever de licitar e favorecimento à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG (24.893.687/0001-08).

Razões de justificativa apresentadas por Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) à peça 15.

15. O responsável assinala que o Relatório SAA foi produzido em cumprimento à Portaria GM 12, de 2023, que estabeleceu procedimentos para a identificação e avaliação de contratos, estoques de insumos estratégicos e sistemas de informação utilizados no âmbito do Ministério da Saúde. O relatório foi um diagnóstico preliminar, elaborado com base em informações fornecidas pelas unidades do Ministério da Saúde, frisando que ‘tanto as ações de diagnóstico (inciso I) quanto as de proposição de encaminhamentos (inciso II) competiam diretamente aos ‘titulares das unidades integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Saúde’ (p. 3).

16. Aduz que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) tinha a função de coordenar e consolidar informações, sem poder decisório sobre a continuidade ou pertinência dos processos licitatórios. As competências decisórias eram do Departamento de Logística em Saúde. Após confeccionado o relatório, a Assessoria Especial de Controle Interno propôs que cada unidade apresentasse um plano de ação para tratar as irregularidades identificadas, reforçando o caráter preliminar do relatório.

17. Em relação ao Contrato 59/2018, as propostas de encaminhamento incluíam iniciar nova contratação emergencial e revogar o processo licitatório em curso, não sendo possível atribuir à SAA ‘qualquer caráter decisório a respeito de processos de aquisição e contratação de bens e serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde’ (p. 7), pois coube ao DLOG preencher ‘as informações solicitadas na planilha indicada no Ofício 18/2023/SAA/SE/MS (SEI 0031594552), conforme Despacho datado de 7 de fevereiro de 2023 (SEI 0031757473)’ - (p. 9).

18. Confirma que os serviços relativos ao Contrato 59/2018 ‘estavam sendo pagos por reconhecimento de dívida desde março de 2022, quando foi exaurido o saldo do contrato vigente, ou seja, pagamento sem suporte contratual’, e admite que ‘tal situação não poderia permanecer, necessitando de medidas urgentes’, porém, o ‘processo de contratação emergencial do serviço de transporte estava suspenso por decisão judicial’, a respeito do que havia atuação da Conjur para obter a revogação da liminar que impedia a contratação emergencial. Já o processo licitatório estava suspenso desde novembro de 2022 ‘para ajustes no termo de referência’ (p. 10).

19. Assinala que o DLOG ‘declarou que estava em curso a negociação de um TED com instituição de ensino superior para elaboração de novo termo de referência’, o que teria, segundo afirma, ‘o potencial de comprometer todo o processo’, dado que ‘o tempo necessário para a celebração e a efetiva execução de um TED, sobretudo em casos mais complexos como o da contratação em tela, pode não ser tão pequeno, demandando geralmente alguns meses’ (p. 10). Ademais, estaria sendo elaborada nova pesquisa de preços para a contratação.

20. Destaca que o valor anual estimado para a nova contratação ‘girava em torno de R\$ 564,7 milhões, de acordo com o termo de referência datado de 11/01/2023. Já o valor anual atualizado do Contrato 59/2018 somava R\$ 202,9 milhões’, ou seja, ‘era cerca R\$ 361 milhões superior ao valor atual do Contrato 59/2018’ (p. 11).



21. Diante do quadro, afirma que (p. 11-12, grifou-se):

... foram consolidadas 3 propostas de encaminhamento (fonte: planilha preenchida pela Unidade e reuniões):

a) Iniciar nova contratação emergencial.

b) **Revogar o processo licitatório iniciado em 10/2021, sobretudo porque se encontra com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018.**

c) Iniciar imediatamente novo procedimento licitatório.

Nota: A contratação emergencial pretendia regularizar a situação de execução sem cobertura contratual (contratação emergencial com cláusula resolutiva, instituindo que o contrato se extinguiria ao término da nova licitação para o serviço; prazo estimado: 45 dias, conforme planilha, linha 1).

Paralelamente, a contratação em curso seria revogada e seria iniciada imediatamente uma outra nova. Naturalmente que a nova licitação não partiria do zero. A maior parte do que já havia sido construído seria aproveitada, acrescentando-se, obviamente, os ajustes necessários.

Importante destacar, que em momento algum foram levantadas questões relativas a descumprimento de determinação do TCU ou algo do gênero.

22. Afirma que o Relatório SAA não recebeu ‘questionamentos a respeito de seu conteúdo pelas áreas responsáveis pelos contratos, incluindo o DLOG, o que indica que a consolidação das informações realizada pela SAA foi feita de forma correta’ (p. 13), havendo sido prontamente encaminhado ao próprio TCU.

23. Conclusivamente, assinala que todas as ações foram tomadas de boa fé e em cumprimento ao dever administrativo, sem intenção de inviabilizar licitações ou favorecer empresas, solicitando ao TCU que reconsidere o posicionamento apresentado no Ofício 56575/2024-TCU/Seproc, visto que o relatório foi um diagnóstico preliminar, sujeito a ajustes, e que as decisões finais sobre contratos deveriam ser precedidas de análises técnicas e jurídicas aprofundadas, além de o responsável haver sido exonerado, a pedido, no dia 28/3/2023, não havendo, portanto, **‘participado dos desdobramentos do trabalho’**, porém (p. 13, grifos no original):

73. Após minha saída, o MS firmou contrato emergencial (Contrato 173/2023), regularizando a situação de execução sem cobertura contratual. Realizou também nova licitação para o serviço de transporte e armazenagem de insumos estratégicos, solucionando em definitivo a situação.

Razões de justificativa apresentadas por Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) às peças 16 e documentação à peça 17.

24. A responsável afirma que sua conduta foi diligente e tempestiva, sempre buscando a regularidade dos processos licitatórios e a correção das ações administrativas.

25. Salienta que o Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa VTC Operadora Logística Ltda., estava em execução para serviços de transporte e armazenagem de insumos de saúde. Com o aumento das demandas devido à pandemia de Covid-19, houve necessidade de nova contratação, iniciando-se processos para contratação definitiva e emergencial.

26. Assinala que a demanda para contratação de um novo operador logístico teve início em 9/10/2020 com a elaboração do Documento de Formalização da Demanda (0017102797) por parte da CGLOG (p. 2 - vide peça 17, p. 1-3).

27. Aduz que, em 18/6/2021, verificou-se que ‘a contratação pretendida estava sendo muito complexa e com possibilidade de não ser concluída antes do esgotamento dos recursos financeiros’ (p. 3), previstos no então ainda vigente Contrato 59/2018, razão pela qual foi aberto o processo SEI 25000.080439/2021-71, tendo por objetivo a realização de contratação emergencial dos serviços por dispensa de licitação (peça 17, p. 4-6).

28. Alega que a razão para a tramitação simultânea desses dois processos era ‘mitigar ao máximo o risco de haver necessidade de executar as operações sem cobertura contratual ou mesmo uma impensável interrupção nas operações logísticas’ (p. 3).



29. A responsável assinala que, ao longo do processo, houve conflitos de competência entre o DLOG e a SAA, que declarara, em Despacho datado de 28/6/2021 (peça 17, p. 7-10), que o processo de contratação deveria ser conduzido pelo DLOG, sendo decidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que a SAA conduziria o processo devido à sua expertise na execução de processos licitatórios (peça 17, p. 11-12).

30. Afirma que, em 25/10/2021, estando ‘a SAA novamente à frente da condução da licitação, a CGLOG abre o Processo SEI 25000.157472/2021-05’ para fins de ‘atualização documental’, uma vez que estaria sendo utilizada ‘uma consultoria especializada no assunto, contratada via OPAS [Organização Pan-Americana da Saúde], e que o Processo anterior, SEI 25000.142581/2020-39, já teria sido anexado ao atual, para que não houvesse perda de informações’ (p. 4 - peça 17, p. 13-20).

31. Aduz que fora sugerido por essa consultoria a abertura de um novo processo de contratação, sugestão que havia sido ‘acatada pelos técnicos da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG) e pela direção do DLOG’ (p. 4).

32. Em 22/11/2021, a SAA manifestou-se no sentido de que a condução do processo licitatório deveria estar a cargo do DLOG, o que foi novamente negado pela Secretaria Executiva (peça 17, p. 21-25 e p. 28-29).

33. Menciona a realização de Audiência Pública, em 26/11/2021 (peça 17, p. 26-27), e de pesquisa de preços resultante de cotações de preços obtidas junto a quatro potenciais fornecedores, descrita em Relatório (SEI 0026552752), de 2/5/2022 (peça 17, p. 30-38).

34. Assinala que a pesquisa de preços realizada, ainda que a Equipe de Planejamento da contratação tenha considerada apenas o menor valor indicado para cada dos itens de serviço, resultou em valores significativamente superiores aos do Contrato 59/2018.

35. Considera questionável que a Equipe de Planejamento da contratação tenha apontado haver ‘compatibilidade de preços’ entre as cotações obtidas e os valores praticados no Contrato 59/2018, pois, à época, os valores atualizados do Contrato 59/2018, para um período de cinco anos, seria algo em torno de R\$ 715 milhões. No entanto, os valores considerados pela Equipe de Planejamento da contratação, com base na pesquisa de preços realizada, superavam a R\$ 2 bilhões de reais para igual período de cinco anos, sem contar com o custo da ‘transferência’ de estoque e a incidência do ad valorem nas operações de transporte.

36. Assinala que, em 15/6/2022, requereu à Equipe de Planejamento, ‘dando prazo curto de 3 (três) dias úteis’ (p. 6), que efetuasse ajustes no processo de licitação, com base em apontamentos feitos pela equipe da CGMAP/SAA (peça 17, p. 47-48).

37. Aduz que, em 22/8/2022, a Conjur emitiu parecer manifestando-se favorável à continuidade do processo de contratação, desde que observadas as ressalvas e recomendações assinaladas no parecer (peça 17, p. 49-62).

38. Dias depois, em 31/8/2022, informa que foi aberto o Processo SEI 25000.067494/2022-57, que tinha por objetivo realizar a contratação emergencial ‘apenas do serviço de transporte multimodal (sem incluir a armazenagem, para a qual o Contrato 59/2018 ainda tinha recursos disponíveis) e mitigar o risco de prosseguimento da prestação do serviço sem cobertura contratual’ (p. 6).

39. No entanto, havendo sido aceita a proposta de empresa concorrente, que oferecera menor preço, a VTCLOG ingressou com ação judicial e obteve medida liminar que determinou a suspensão dessa contratação emergencial. Em cumprimento à ordem judicial, o Ministério da Saúde suspendeu o processo e deu início a novo processo de contratação emergencial (Processo SEI 25000.138147/2022-16), considerando como preço de referência o valor da proposta final que a VTCLOG havia apresentado no processo que fora suspenso, tendo em vista que a empresa alegara em juízo que esse seria o menor valor apresentado e não o que fora proposto pela empresa concorrente (peça 17, p. 63-135).



40. O Processo SEI 25000.138147/2022-16 foi igualmente interrompido pela VTCLOG, que obteve nova medida liminar em sede de Agravo de Instrumento (1036315-73.2022.4.01.0000) - (peça 17, p. 136-144).

41. A responsável afirma que, em 1º/11/2022, encaminhou consulta à Conjur/MS externando ‘inconformismo com a repetitiva suspensão dos processos e sua **preocupação com o prosseguimento de pagamentos à VTC Log por reconhecimento de dívidas**’ (p. 7, grifos no original - vide peça 17, p. 145-146).

42. Assinala que nessa mesma data de 1º/11/2022, a Equipe de Planejamento da Contratação entregara o Termo de Referência atualizado (0030054749) a ser utilizado no certame, que foi aprovado pelo Diretor do DLOG, que autorizava a contratação, ‘tendo sido mantidos os valores até então cogitados’ (p. 8).

43. Confirma que, em 3/11/2022, na condição de substituta do Diretor do DLOG, encaminhou à SAA, em caráter de urgência, novo Termo de Referência e demais documentos necessários, ‘solicitando as providências cabíveis para a abertura do processo licitatório’ (idem), cujo prosseguimento foi autorizado pela Secretaria Executiva em 7/11/2022 (peça 17, p. 147-151).

44. Em 10/11/2022, o DOU 213 (Documento SEI 0030244307) publicou a realização do Pregão Eletrônico 32/2022, a ser realizado pela SAA e com previsão de abertura das propostas em 23/11/2022 (peça 17, p. 152). Porém, o certame foi suspenso para ajustes no Termo de Referência, necessários após a análise de impugnações de interessados, conforme publicado no DOU 220, em 23/11/2022 (Documento SEI 0030444105) (peça 17, p. 153).

45. Afirma que, em 11/1/2023, a Equipe de Planejamento da Contratação resolveu ‘modificar a metodologia de definição do preço de referência’, passando a ‘adotar o método de escolha do menor preço final para cada um dos dois objetos (armazenagem e transporte)’ (peça 17, p. 210-217), pelo que passara a admitir ‘o pagamento de um valor total de R\$ 564.747.724,30/ano (ou seja, R\$ 2.823.738.621,50 para 5 anos) para o somatório deles (0031240149) - (peça 17, p. 154). Tal valor, quando comparado ao valor pago no Contrato 59/2018 (R\$ 715.006.226,42 para 5 anos), representa 395% do que era pago, ou seja, praticamente 4 vezes’ (p. 9-10).

46. Aduz que, em 11/1/2023, aprovou e autorizou o novo Termo de Referência ‘ajustado face a argumentos pertinentes apresentados por solicitação de empresas interessadas e com o novo preço de referência citado’ (peça 17, p. 154-209), havendo encaminhado o processo, com urgência, à SAA ‘para que se prosseguisse o certame’ (p. 9 e peça 17, p. 218-219).

47. Em 12/1/2023, o setor encarregado dentro da SAA registrou que, uma vez que houvera alteração dos artefatos (TR, ETP e Relatório da CGLOG/DLOG) e que o valor anual estimado passara de R\$ 502 milhões para R\$ 564 milhões, as cotações de preços em que se baseara a estimativa já estavam vencidas, necessitando atualização (peça 17, p. 220-221).

48. Afirma haver emitido Despacho, no dia seguinte, requerendo à CGLOG que adotasse as providências necessárias para efetuar os ajustes indicados pela DIPLI/SAA (peça 17, p. 222-223).

49. Afirma que a proposta de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 foi baseada em um relatório da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), que apontou sobrepreço nos valores estimados em comparação ao contrato anterior (Contrato 59/2018), aduzindo que a revogação foi uma decisão de conveniência e oportunidade, visando evitar sobrepreço e permitir a realização de um novo certame sob a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

50. Menciona a publicação, em 16/1/2023, da Portaria GM 12 de 13/1/2023 (Documento SEI 0031855516), que determinou a elaboração de ‘diagnóstico detalhado da situação dos contratos administrativos’, assinalando que (p. 10, grifou-se):

36. Em 27/1/2023, a SAA encaminha à Secretaria-Executiva e a outros destinatários (não incluído o DLOG) o Ofício 18/2023/SAA/SE/MS (0031565133), com o qual solicita que (grifos no original):

1. Trata-se de procedimentos com a finalidade de implementar ações voltadas às políticas de gestão de custos e programas no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal, determinada pela



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Portaria Interministerial MF/MPO/MGI Nº 1, de 11/1/2023 (0031512233), bem como pela Portaria GM 13, de 12/01/2023 (0031512665).

(...)

3. Com a finalidade de realizar o levantamento de todos os contratos administrativos vigentes, solicito o preenchimento da planilha disponibilizada por meio do link CONTRATOS 2023 - SAA - Portaria GM.xlsx, com todas as informações solicitadas pela Portaria GM 12, de 13/01/2023 (0031512665), sem prejuízo de outras consideradas relevantes.

(...)

5. A partir do preenchimento da referida planilha, favor realizar a análise detalhada a fim de identificar os contratos com eventuais fragilidades, os firmados em caráter emergencial, os que possuem prorrogação excepcional, os com vencimento próximo, bem como verificar ainda se as renovações ou as novas contratações foram iniciadas e se os prazos são exequíveis. Para todas essas situações, propor solução.

37. No mesmo dia, a Secretaria-Executiva encaminha ao DLOG (Despacho 0031571048) o citado Ofício da SAA.

51. Assinala que, no mesmo dia 27/1/2023, o referido Ofício foi encaminhado ao DLOG pela Secretaria Executiva (peça 17, p. 224-227), que determinou a adoção das providências cabíveis, ‘em especial ao pontuado no item 5’ (apresentação de proposta de solução para cada caso apresentado).

52. Afirma haver preenchido pessoalmente, na qualidade de Diretora Substituta do DLOG, a planilha disponibilizada pela SAA (CONTRATOS 2023 - SAA - Portaria GM.xlsx), ‘na qual inseriu todas as informações solicitadas pela Portaria GM 12, de 13/1/2023’ (p. 10).

53. Reproduz as informações relativas ao Contrato 59/2018 que teria inserido na planilha, transcritas a seguir (p. 11, grifou-se):

Coluna Q - ‘PONTOS CRÍTICOS’:

1) O valor global estimado exauriu antes dos 5 anos (item 1- transporte em 06/2022 e item 2- armazenagem em 11/2022); 2) Execução sobrecarregada durante a pandemia; 3) Atualmente as despesas com armazenagem e transporte do IES são pagas por meio de reconhecimento de dívida; 4) Judicialização dos itens (glosa, ad valorem e redespachos); 5) alteração da metodologia de precificação para pagamento do reconhecimento de dívida; 6) Judicialização do processo de contratação emergencial do serviço de transporte impede a regularização atual do status de ‘reconhecimento de dívida’; 7) Há menção a contrato verbal no processo de acompanhamento da execução, impropriedade que deverá ser enfrentada no curso do processo de reconhecimento de dívida;

Coluna R - ‘OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES/PROPOSTA DE SOLUÇÃO’:

1) Conjur está atuando junto à PRU para revogação de liminar que impede a contratação emergencial - a estratégia será tornar sem efeito pelo início de novo processo de contratação. 2) Conclusão da construção do TR para o pregão, com a solução definitiva. Já está em curso a negociação de um TED com universidade gabaritada para consultoria na elaboração do Termo; 3) Contratação emergencial para os serviços de armazenagem e transporte, com tempo estimado de 45 dias. Objetos e contratos distintos, instruídos com base na Lei 14.133, com prazo de 01 ano de vigência e cláusula resolutiva.

54. Salienta que: **‘o DLOG não propõe naquela planilha, em qualquer momento, que se revogue o Pregão em andamento para contratação da nova Operadora Logística (Pregão Eletrônico 32/2022)’** - (p. 11, grifos no original).

55. Assinala que, dentre as informações relevantes e propostas de solução, o DLOG (p. 11):

... informava a necessidade da conclusão da construção do TR para a ‘solução definitiva’ (Pregão 32/2022), alertava que estaria em curso a negociação de parceria com uma Universidade para auxiliar na elaboração desse TR e que, em relação à contratação emergencial que se encontrava impedida juridicamente, a estratégia a ser adotada seria tornar sem efeito (a contratação emergencial impedida judicialmente) em virtude do início de um novo processo (emergencial) de contratação.

56. Salienta que a parceria com Universidade para aperfeiçoamento do TR ‘não se tratava, em absoluto, de proposta de revogação do Pregão em andamento, mas sim, como já havia sido feito



por duas vezes naquele mesmo Processo, de mero aperfeiçoamento do TR e prosseguimento com a licitação' (idem).

57. Aduz que, em 17/2/2023, reiterou à CGLOG a necessidade de que fosse realizada nova pesquisa de preços, de modo a permitir a continuidade da licitação (vide peça 17, p. 230).

58. Afirma que, em 1º/3/2023, a SAA apresentou seu Relatório (0032109765), no qual propôs a revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, alegando sobrepreço em comparação ao contrato anterior, nos seguintes termos: 'Medidas a serem adotadas diante das irregularidades encontradas: 1. **A) revogar o processo licitatório iniciado em 10/2021, sobremaneira porque o valor estimado anual encontra-se com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018; B) iniciar novo procedimento licitatório.**' (p. 12, grifos no original e peça 17, p. 232).

59. Assinala que, no dia seguinte, 2/3/2023, a Equipe de Planejamento da Contratação externou sua preocupação com a condução do certame, uma vez que a nova gestão do DLOG solicitou revisão nos itens relacionados à 'Armazenagem', o que impactaria diretamente na precificação do objeto, e que o objeto 'Transporte' ainda seria analisado pela nova gestão, em razão do que solicitava ao DLOG que definisse 'o alcance da pesquisa de preços' que deveria realizar (vide peça 17, p. 242-243).

60. Observa que, em 3/3/2023, a então Ministra da Saúde encaminhou ao Ministro Presidente do TCU o Relatório elaborado pela SAA, registrando que as propostas de encaminhamento nele constantes '**já estão sendo analisadas e providenciadas**' (p. 13, grifos no original; vide peça 17, p. 244-245).

61. Afirma que, em 15/3/2023, a Secretaria Executiva deu conhecimento ao DLOG do Relatório (0032109765) da SAA 'para apresentação de plano de efetivação dos encaminhamentos propostos' (p. 13; vide peça 17, p. 249-250).

62. Afirma que, em 17/3/2023, na qualidade de Diretora Substituta do DLOG e 'tendo conhecimento que a Secretaria-Executiva, o Gabinete da Ministra e o próprio TCU estavam informados daquilo que se propunha e não haviam se manifestado em contrário', exarou despacho (0032484196) no qual solicita à SAA a revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 (peça 17, p. 251-254).

63. A proposta foi levada ao DLOG pela Secretaria-Executiva, que determinou a apresentação de um plano de efetivação dos encaminhamentos propostos. A responsável concordou com a revogação, considerando a necessidade de refazer a pesquisa de preços e a conveniência de adotar a nova Lei 14.133/2021.

64. Assinala que 'a nova e atual gestão do DLOG vem se juntar a esta Servidora, quando considerou que a possibilidade de existência de sobrepreço deveria ser um fator a ser considerado e um dos motivadores e justificadores para uma revogação de licitação em andamento' (p. 15), conforme registra o Ofício 232/2023/DLOG/SE/MS (0034402851) - (vide peça 17, p. 260-262).

65. Salienta que o art. 11, inciso III, da Lei 14.133/2021 estabelece, dentre os objetivos do processo licitatório, o de 'evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos'.

66. Observa que o Contrato 173/2023 (emergencial, por dispensa de licitação) foi firmado em 11/7/2023, já sob a égide da Lei 14.133/2021, pelo que cessou a prestação de serviços sem cobertura contratual, com valor anual previsto para R\$ 348 milhões, havendo sido aditado, em 21/5/2024, para promover o acréscimo de 25% ao valor inicial atualizado do referido Contrato.

67. Apresenta quadro comparativo de valores contratados entre o Contrato 59/2018 e o Contrato 173/2023, conquanto admita que 'havia diferença entre os objetos, quando se verifica o detalhamento dos Termos de Referência', pois o Contrato 173/2023 'previu ferramentas mais avançadas de controle e outras melhorias' (p. 16).



68. Assinala que, em 25/6/2024, foi firmado o Contrato 246/2024, ‘fruto de licitação convencional’ que foi acompanhado pelo TCU, ‘por meio do qual a própria VTC Log é contratada, por licitação, para a prestação do serviço’ (idem), a um custo anual na ordem de R\$ 550 milhões.

69. Conclusivamente, a responsável salienta a ‘a importância da análise individualizada da conduta’, transcrevendo excerto do Voto condutor do Acórdão 247/2002-TCU-Plenário, assinalando que (p. 17, grifou-se):

... o aspecto determinante para que tivesse ocorrido a revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 foi a apresentação, pela SAA, do já citado Relatório (0032109765), no qual propõe, como encaminhamento, a revogação. Não é demasiado rememorar que **a referida proposta de revogação se deu pela área deste Ministério que conduzia o processo de contratação *stricto sensu*, no caso a SAA**, e o conduzia por determinação da Secretaria-Executiva desta Pasta justamente por deter a expertise nesse tipo de contratação, uma vez que os certames anteriores, semelhantes ao presente, foram executados pela SAA. Nestes termos, **sem tal proposta dada pela SAA, o DLOG, por si só, prosseguiria com o andamento do Pregão**, ainda que os ajustes necessários, em especial a elaboração de nova pesquisa de preços, demandassem uma volta quase que ao início dos trabalhos.

63. É verdadeira a afirmação de que a SAA teria elaborado seu Relatório (0032109765) com base em informações prestadas pelo DLOG. No entanto, entre tais informações, **nunca se propôs tal revogação; ao contrário, o DLOG indicava o PROSSEGUIMENTO DO PREGÃO com a conclusão do TR**, como se viu na Planilha preenchida conforme lhe fora determinado pela Secretaria-Executiva (Despacho 0031571048). Se, em alguma reunião ocorrida, houve proposta de revogação por parte de integrantes do DLOG, tal proposta não foi feita por esta Servidora, não contava com sua anuência e nem sequer foi feita em sua presença, além de não terem sido encontrados quaisquer vestígios de proposta assim, se é que foi feita.

64. No entanto, tal proposta da SAA não era desarrazoada. Conforme explicitado nela, a razão principal seria um suposto ‘valor estimado anual’ encontrar-se ‘com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018’. E isso, como já demonstrado, saiu do campo da suposição para a realidade, uma vez que valores a serem contratados eram simplesmente 395% dos valores praticados no Contrato 59/2018 e seus aditivos.

(...)

65. Desconhece-se a razão da SAA ter citado, em seu Relatório (0032109765), que ‘a licitação em curso é objeto de monitoramento pelo TCU, sendo válido registrar que a Corte de Contas havia identificado indícios de sobrepreço na contratação anterior’. No entanto, da leitura literal, percebe-se que o que a SAA diz ali não é que o TCU identificara sobrepreço comparando-se a licitação anterior (que resultou no Contrato 59/2018) com aquela em andamento (Pregão 32/2022), mas, sim, um **sobrepreço identificado na contratação anterior mesmo**, ou seja, no próprio Pregão Eletrônico 42/2017, que vai resultar no Contrato 59/2018.

70. A responsável destaca que Relatório constante do TC 000.525/2018-9, no qual o TCU analisou o Pregão Eletrônico 42/2017 contém a seguinte passagem extraída de oitiva prévia ao Ministério da Saúde, na qual o órgão foi instado a:

a) explicitar a metodologia utilizada para se obter os respectivos preços unitários dos itens ‘modal aéreo’ e ‘modal rodoviário’ (itens 1.1 e 1.2 da planilha de ‘critério de julgamento’, constante do Apêndice IX do Termo de Referência), considerando os seguintes indícios de irregularidades:

(...)

a.1.2) ao atribuir pesos iguais para os índices relativos às UF de origem, não foram levados em consideração a distribuição de volumes previstos em cada UF, segundo histórico de transporte dos Insumos Críticos de Saúde (contudo, considerando a mudança da localidade do Centro de Distribuição para São Paulo), o que pode acarretar ‘jogo de planilha’ nas propostas dos licitantes com o decorrente sobrepreço;

71. Considera que, independentemente de o Ministério da Saúde haver ou não justificado os procedimentos à época, ‘parece ser razoável que possa ser citado, posteriormente, que o TCU ‘havia identificado indícios de sobrepreço na contratação anterior’, como fez a SAA’, pelo que esta teria procurado ‘chamar a atenção e dar ênfase à importância’ à subsequente afirmação quanto à



necessidade de ‘revogar o processo licitatório iniciado em 10/2021, sobremaneira porque o valor estimado anual encontra-se com sobrepreço face ao praticado no Contrato 59/2018’ (p. 18).

72. Prossegue (p. 18, grifos no original):

68. No DLOG, a proposta de encaminhamento, pela SAA, de revogação do Pregão 32/2022 nunca foi vista como uma proposta passível de ser ignorada ou desconsiderada. Ela foi levada ao DLOG por sua autoridade superior, a Secretaria-Executiva (0032393076), com determinação, em 15/3/2023, para que o DLOG apresentasse URGENTE ‘plano de efetivação dos encaminhamentos propostos’. Ocorre que em 1/3/2023, a própria Secretaria-Executiva já havia informado ao Gabinete da Ministra que as ‘propostas de encaminhamentos (...) serão providenciadas por esta Secretaria Executiva’. E, em 3/3/2023, a própria Ministra da Saúde (0032147363) informa ao TCU que ‘as propostas de encaminhamentos (...) já estão sendo (...) providenciadas pela Secretaria-Executiva (...)’.

69. Esta Servidora, então Diretora Substituta do DLOG, informou à SAA, em 17/3/2023 (0032484196), sua concordância com o que se estava propondo relativa à revogação do pregão, pois:

- já se via no Processo da Contratação, desde 12/1/2023, que seria necessário refazer a pesquisa de preços, com a desvantagem de retornar o Processo às fases iniciais, mas com a vantagem da possibilidade de obter preços melhores;

- que já havia, sim, sido identificada a grande diferença de preços entre a contratação anterior (Contrato 59/2018) e a nova, como salientado pela SAA, o que merecia muita atenção; e

- que a revogação do processo em andamento e abertura de novo processo, agilizada por se tratar de reaproveitamento processual, permitiria, como vantagem adicional, que fosse feita uma seleção e contratação baseadas integralmente na nova Lei 14.133/2021. Rememore-se que, conforme a Lei 14.133/2021, em seu art. 193, inciso II, na data de 30/12/2023 estariam revogadas as Leis 8.666/1993 e 10.520, de 17 de julho de 2002, de modo que não seria possível publicar nenhum certame com fulcro nas legislações revogadas após o dia 30/12/2023.

70. Além disso tudo, foi informada a Secretaria-Executiva, por esta Servidora, em 20/3/2023 (0032464645), que a ação planejada pelo DLOG para dar efetividade ao Relatório SAA (0032109765), concernente à revogação do Pregão, já teria sido implementada por meio do Despacho DLOG 0032484196. O Pregão somente vai ser efetivamente revogado em 31/3/2023 (0032762753) e a Secretaria-Executiva, tendo tomado conhecimento do que havia sido planejado, não interferiu na ação nesses 13 (treze) dias, denotando sua concordância. Tampouco a SAA, proponente inicial da ação e área que efetivamente revogou o Pregão, demonstrou, no período, qualquer mudança de seu posicionamento, efetivando, de pronto, a revogação que ela mesma havia indicado, pois a revogação é feita por razões de conveniência e oportunidade, e não por ilegalidade.

73. A responsável enfatiza que a revogação do certame não favoreceu a empresa VTCLOG, pois os valores pagos por reconhecimento de dívidas foram menores do que os que seriam pagos se o Pregão Eletrônico 32/2022 tivesse sido concluído e que a sua atuação foi sempre voltada para a correção e segurança do processo licitatório, sem renunciar aos cuidados necessários. Reafirma que haveria ‘justificadas razões para a revogação do Pregão 32/2022’, destacando, dentre essas, ‘a possibilidade de sobrepreço’ (p. 19).

74. Por fim, a responsável solicita que suas razões de justificativa sejam aceitas, destacando que não houve dolo ou erro grosseiro em sua conduta, conforme previsto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e seu regulamento quanto ao disposto no art. 12 do Decreto 9.830/2019. A responsável pede que sejam considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor público na interpretação de normas sobre gestão pública.

Análise:

75. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, ambas serão analisadas conjuntamente em benefício da concisão textual.

76. A presente Representação tem por objetivo esclarecer as razões pelas quais foi revogado o Pregão Eletrônico 32/2022 sem motivação plausível, dado que o ato está fundamentado em alegações não demonstradas de ora haver o TCU apontado sobrepreço no Contrato 59/2018, ora que o valor estimado anual da contratação pretendida se encontrava com sobrepreço, face ao praticado no Contrato 59/2018.

77. Cabe assinalar que ‘sobrepço’ é caracterizado quando o preço, orçado para licitação ou contratado, apresenta valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado. Em relação aos preços estimados para o Pregão Eletrônico 32/2022 não é cabível falar-se em ‘sobrepço’, visto que não há preços referenciais de mercado para contratação pelo ente público de serviços de armazenagem e transporte de Insumos Estratégicos para a Saúde.

78. Encontra-se assinalado no ‘Relatório Crítico da Pesquisa de Preços - Serviço de Armazenagem e Transporte Multimodal - SEI 0031240149’ (peça 17, p. 210-217) que a estimativa de preços fora originalmente obtida com base em cotações de preços obtidas junto a quatro potenciais fornecedores, das quais teriam sido considerados os menores preços unitários informados pelas empresas que enviaram cotações.

79. Conforme esclarece o documento citado, não fora possível obter no ‘Painel de Preços’ resultados compatíveis com os serviços a serem licitados, ‘seja pelas características dos insumos, pelo volume armazenado e ou pelos distintos ranges de temperaturas’ (peça 17, p. 211). Tampouco fora possível obter preços praticados em contratações similares por outros entes públicos, pois os três resultados então obtidos na pesquisa divergiam em ‘características, volumetria e periodicidade das operações’, havendo-se concluído que esses três resultados ‘não possuem a similaridade necessária, para fins de comparação. **Portanto, podemos afirmar que não foram encontrados contratos públicos similares para fins de utilização nesta pesquisa de preço.**’ (peça 17, p. 212, grifos no original).

80. Com relação à dados publicados em mídias especializadas, o Relatório registra que (peça 17, p. 212, grifos no original):

2.7. Quanto aos dados de pesquisa publicada em mídias especializadas, **essa metodologia não se torna eficaz para cotação desse tipo de serviço**, uma vez que há a incidência de impostos e taxas, e o fornecedor, para correta formação de preços, necessita entender melhor as particularidades da prestação do serviço, bem como acrescentar um seguro de carga (fatos que, costumeiramente, não são encontrados em páginas de venda na internet). Além disso, a presente contratação possui várias singularidades, como o uso de datalogger para monitoramento da carga durante seu trajeto, uso de Tecnologias de Informação (T.I) na operacionalização contratual, além de armazenamento em temperaturas negativas de - 35°C a - 15°C, características únicas que não foram disponibilizados em páginas da internet.

2.8. Partiu-se das atuais necessidades e da forma como o serviço vem sendo executado, aprimorando-se os atos administrativos, a fim de adequar o escopo à realidade atual do mercado. As diferentes distâncias envolvidas, quando se cogita a necessidade de logística de alcance nacional, às soluções de modais para dar vazão às demandas considerando os prazos a serem cumpridos e outras necessidades públicas a serem atendidas, além da manutenção de temperaturas peculiares em algumas demandas de logística são, num rol não exaustivo, impeditivos para comparações com contratações similares em outros entes públicos.

81. De fato, o relato evidencia a impossibilidade de obtenção de ‘preços referenciais de mercado’, sendo certo que, ao contrário da contratação de obras públicas, que tem por referências as tabelas SINAPI e SICRO, não há uma ‘tabela de preços’ para os serviços de armazenagem e transporte de IES. Ademais, as anteriores contratações desses serviços pelo Ministério da Saúde variaram em características e especificações, não permitindo, quando da realização da estimativa de preços, estabelecer com razoável grau de certeza a comparação com os preços unitários que vinham sendo praticados na contratação mais recente.

82. O Ministério da Saúde alegara idêntica dificuldade quando realizou a estimativa de preços do Pregão Eletrônico 42/2017, que deu origem ao Contrato 59/2018, que também foi calculada com base em cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, o que foi constatado no TC 000.525/2018-9 - REPR, que teve por objeto pedido de suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 42/2017 e que foi apensado definitivamente ao TC 037.065.2019-0 - ACOM, em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes.

83. No entanto, ao elaborar o ‘Relatório Crítico’, documento trazido aos autos pela responsável Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) e datado de 11/1/2023, quando já havia sido publicado, em 10/11/2022, o Edital da licitação, que seria suspensa pelo Ministério da Saúde em 31/3/2023, a equipe responsável pela estimativa de preços manteve, impropriamente, acréscimo ao valor

estimado da contratação, no montante de R\$ 51.053.906,38, a título de remunerar a ‘transferência a inicial dos estoques do Centro de Distribuição (CD) atual para o novo CD, caso a empresa vencedora do certame seja diferente da atual’ (peça 17, p. 213-215).

84. Porém, o valor destinado a essa transferência, constante no Estudo Técnico Preliminar extraído do Comprasnet para fins de instrução do TC 029.554/2022-5 - SCN, era de R\$ 51.446.102,25. Já havendo sido revogado o Pregão Eletrônico 32/2022, a impropriedade foi cientificada ao Ministério da Saúde no Acórdão 1.270/2023-TCU-Plenário, de 21/6/2023, Relator Ministro Vital do Rêgo, nos seguintes termos (grifou-se):

9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no edital do Pregão Eletrônico 32/2022, de forma a evitar a sua materialização em futuro edital com o mesmo objeto:

9.4.1. é irregular a previsão, nos itens 8.6.2, 8.7 e 8.8 do ETP, de que **o valor de R\$ 51.446.102,25**, referente à transferência inicial de insumos, será incluído no valor da proposta do licitante vencedor, visto que tal previsão carece de amparo legal e não se coaduna com os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa;

85. Consta no Edital publicado (SEI 0030150670), em 10/11/2022, igualmente extraído do Comprasnet para fins de instrução do TC 029.554/2022-5 - SCN, que o valor estimado da contratação totalizava R\$ 502.096.735,34, estando assim descrito no quadro descritivo do objeto da licitação:

Item	Descrição do Item (Objeto)	CATSER	Quantidade	Unidade de Medida	Valor Total (R\$)
1	Armazenagem - posição palete	CATSER - 0014087	1	Unidade	85.185.591,34
2	Transporte multimodal - quilo (kg)	CATSER - 0003360	1	Unidade	416.911.144,00
					Global R\$ 502.096.735,34

86. Contudo, o ‘Relatório Crítico’ de 11/1/2023 indicou que o valor total estimado passara a ser de R\$ 564.747.724,30 (peça 17, p. 215). Considerando que esse valor contém o acréscimo indevido de R\$ 51.053.923,11 a título de ‘transferência de estoque’, o resultado que teria sido obtido no ‘Relatório Crítico’ seria de **R\$ 513.693.801,19** (R\$ 564.747.724,30 - R\$ 51.053.923,11), não restando evidente, a princípio, mesmo se houvesse sido descontado o valor atribuído à ‘transferência do estoque’, como se teria chegado a um acréscimo de **R\$ 11.597.065,85** (R\$ 513.693.801,19 - R\$ 502.096.735,34) sobre o valor originalmente publicado no Edital da licitação.

87. O valor estimado para o item ‘Armazenagem’, informado originalmente no TR publicado, em 10/11/2022, era de R\$ 85.185.591,34, havendo sido considerado o ‘menor valor de cada serviço’ constante para cada item de serviço nas cotações de preço obtidas. Já o ‘Relatório Crítico’, datado de 11/1/2023 e trazido aos autos pela senhora Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) registra para o item ‘Armazenagem’ um valor estimado de R\$ 110.301.765,04 (peça 17, p. 215), sendo indicado que esse valor corresponde ao valor total da melhor cotação obtida, que fora oferecida pela Voetur/VTCLOG. Ou seja, houve uma mudança de critério que resultaria em acréscimo de **R\$ 25.116.173,70** (R\$ 110.301.765,04 - R\$ 85.185.591,34) ao valor estimado da contratação. Porém, o ‘Relatório Crítico’ não esclarece por que teria havido tal mudança de critério, havendo Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) afirmado em suas razões de justificativa que a Equipe de Planejamento da Contratação resolveu ‘modificar a metodologia de definição do preço de referência’, sem esclarecer, contudo, de quem partira a iniciativa de realizar essa modificação.

88. A versão original do ‘Relatório Crítico’, datada de 2/5/2022 (SEI 0026552752), além de sugerir que ‘quando da realização do pregão, a compatibilidade do preço de mercado com a proposta vencedora seja verificada não somente em relação aos preços finais, como também em relação aos


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

preços de cada trecho de transporte e de cada item de armazenagem constantes dos relatórios anexos', apresentava a seguinte tabela descritiva dos valores estimados para a contratação

Valor dos Serviços

Resultado Pesquisa de Preço – Valor Anual		
Empresas/Serviços Pesquisados	Serviço Armazenagem	Serviço de Transporte Multimodal
VTC Log	R\$ 110.301.765,04	R\$ 308.293.053,30
IBL	R\$ 236.539.350,14	R\$ 873.533.194,43
RV Ímola	R\$ 112.813.775,46	R\$ 373.127.869,54
Andreani	R\$ 122.755.434,86	R\$ 348.744.226,15
Preço Estimado pelo menor valor de cada serviço (serviço de armazenagem) e de cada rota (serviço de transporte)	R\$ 85.185.591,34	R\$ 270.366.058,90
Valor Relativo a Transferência Inicial e <i>Ad Valorem</i>	-	R\$146.545.085,10
Valor Total	R\$ 85.185.591,34	R\$ 416.911.144,00

89. Por ocasião da análise inicial, em 12/12/2022, empreendida por esta AudContratações do Pregão Eletrônico 32/2022, no âmbito do TC 029.554/2022-5 - SCN, peças 10 a 12, o certame encontrava-se suspenso desde 23/11/2022 e, logo, o valor estimado da contratação considerado foi o constante do Edital publicado, qual seja R\$ 502.096.735,34, sendo R\$ 85.185.591,34 para o item 1 - Armazenagem e R\$ 416.911.144,00 para o item 2 - Transporte.

90. Entretanto, o 'Relatório Crítico', datado de 11/1/2023 e trazido aos autos pela senhora Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87), registra para o item 'Transporte' que o valor estimado seria de R\$ 308.293.053,30, correspondente ao valor que fora oferecido pela Voetur/VTCLOG, sem que se indique no documento qualquer razão para a mudança de critério em relação ao valor de R\$ 270.366.058,90 que consta no 'Relatório Crítico', datado de 2/5/2022 (SEI 0026552752).

91. Assim, ter-se-ia que, originalmente e até aqui, conforme o Edital publicado, o valor estimado da contratação seria de R\$ 355.551.650,24 (R\$ 85.185.591,34 + R\$ 270.366.058,90). O Edital também prevê que sobre o valor das cargas transportadas incidiria taxa de ad valorem no percentual único de 0,30%. A taxa ad valorem corresponde à parcela de remuneração destinada a custear as despesas com seguro e gestão de risco da mercadoria transportada.

92. Cabe assinalar que se tratava de significativo ajuste em relação aos valores cobrados no Contrato 59/2018, que previa acréscimo ad valorem de 0,33%, caso utilizado o modal rodoviário, e 0,50%, caso utilizado o modal aéreo.

93. Conforme se verifica no 'Relatório Crítico', datado de 2/5/2022 (SEI 0026552752), o valor anual estimado para o *ad valorem* corresponde a R\$ 95.098.982,85, sendo esse o mesmo valor indicado no 'Relatório Crítico' de 11/1/2023 (peça 17, p. 215).

94. O valor estimado de R\$ 95.098.982,85 foi obtido pela Equipe de Planejamento da contratação aplicando-se o percentual de 0,30% sobre o valor dos IES que teriam sido movimentados em 2021, valorado à época em R\$ 31.699.660.951,00. Tem-se, portanto, que o valor originalmente estimado da contratação seria de **R\$ 450.650.639,09** (R\$ 85.185.591,34 + R\$ 270.366.058,90 + R\$ 95.098.982,85).

95. Entretanto, o valor do Contrato 59/2018 não serviria de parâmetro de comparação com a estimativa de preços pelas razões expostas a seguir.

Exaurimento do saldo do Contrato 59/2018 antes do término de sua vigência.

96. O responsável Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) alega que o valor anual atualizado do Contrato 59/2018 somava R\$ 202,9 milhões e que o valor estimado 'era cerca R\$ 361 milhões



superior ao valor atual do Contrato 59/2018' (peça 15, p. 11), afirmação que, como já visto, não merece acolhida, dado que o valor a ser considerado como sendo o estimado para a contratação era de **R\$ 450.650.639,09** e, sobretudo, porque o responsável não ignorava que o saldo do Contrato 59/2018, cuja execução teve início em 12/11/2018, já estava exaurido desde março de 2022, pelo menos, conforme assinala em suas razões de justificativa.

97. Em 13/6/2022 a CGLOG havia autuado o processo 25000.082872/2022-22 para fins de pagamento por 'reconhecimento de dívidas' dos serviços de transporte, uma vez que o saldo contratual para esse item do Contrato 59/2018 já havia esgotado.

98. Logo, o valor atualizado do Contrato 59/2018 não serviria de parâmetro razoável para se efetuar comparação com o valor estimado no Pregão Eletrônico 32/2022 e, muito menos, para sustentar a afirmação de que haveria 'sobrepço' na estimativa realizada para o Pregão Eletrônico 32/2022.

98.1. A Equipe de Planejamento da contratação assinalara no Estudo Técnico Preliminar que a execução dos serviços de transporte no Contrato 59/2018 já consumira 98% do total de recursos previstos para o período de sessenta meses, com o que 'mantendo-se o atual ritmo da execução contratual, o orçamento previamente estipulado será atingido ainda no segundo semestre de 2021'; ao passo que os serviços de armazenagem já haviam consumido 44% do valor do contrato, sendo que o iminente exaurimento do saldo contratual foi a justificativa para se dar início a uma nova contratação (peça 21, p. 2-3).

98.2. No decorrer da execução do Contrato 59/2018, o Ministério da Saúde firmou termos aditivos para efetuar 'remanejamento' de saldo entre os itens 1 - Transporte e 2 - Armazenamento, desconsiderando os quantitativos envolvidos. Assim, o Ministério da Saúde firmou, em 13/4/2022, o 4º TA 'remanejando' R\$ 80 milhões do saldo de armazenagem para o item de serviços de transporte. Posteriormente, em face da possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de armazenagem, firmou, em 3/6/2022, o 5º TA para 'remanejar' de volta R\$ 40 milhões do saldo contratual de transportes para o item de serviços de armazenagem (TC 025.828/2021-5 - REPR, peça 269, p. 391-396 e peça 271, p. 133). Uma vez exaurido o saldo contratual, o Ministério da Saúde deu prosseguimento à execução dos serviços pela Voetur/VTCLLOG sem cobertura contratual com a realização de pagamentos por 'reconhecimento de dívidas'.

98.3. Conforme apurado no TC 014.647/2023-0 - REPR, que tem por objeto esclarecer as razões para a reversão das glosas de pagamento aplicadas no Contrato 59/2018, em relação aos anos 2021 e 2022 o Ministério da Saúde efetuou pagamentos à Voetur/VTCLLOG por 'reconhecimento de dívidas', especialmente em razão do exaurimento do saldo do Contrato 59/2018, que atingiram o montante de **R\$ 247.290.689,95**.

98.4. Os pagamentos realizados pelo Ministério da Saúde à Voetur/VTCLLOG por 'reconhecimento de dívidas' nos anos de 2021, 2022, 2023 e 2024, conforme planilha enviada pelo DLOG/MS (TC 014.647/2023-0 - REPR - item não digitalizável: Processos_de_RC_2018_a_2024 (1).xlsx), consistem em 134 pagamentos que totalizam **R\$ 427.280.175,04** por serviços prestados até julho de 2023 sem cobertura contratual.

98.5. Resta evidente, portanto, que os valores do Contrato 59/2018 não poderiam indicar a existência de 'sobrepço' na estimativa realizada para o Pregão Eletrônico 32/2022, tal como alegam os responsáveis, dado que os pagamentos realizados à contratada, ao final de 2022, haviam superado o valor atualizado do Contrato 59/2018 em mais de R\$ 222,5 milhões.

98.6. Tampouco seria possível afirmar que haveria erro nos quantitativos estimados para o Contrato 59/2018, dado que o valor final da proposta da Voetur/VTCLLOG não refletia o resultado que seria esperado caso os valores unitários fossem simplesmente multiplicados pelos quantitativos estimados naquela contratação, conforme restou evidente no TC 000.525/2018-9 - REPR.

Utilização de índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário' como critério de julgamento.

99. Ao analisar o Pregão Eletrônico 42/2017, no âmbito do TC 000.525/2018-9 - REPR, a unidade técnica, então denominada Selog, questionou o critério de aceitação das propostas, pelo qual se

utilizava uma fórmula para definir um índice final, obtido a partir da média de outros índices, esses relativos a cada Unidade da Federação (UF), havendo apontado que (TC 000.525/2018-9 - REPR, peça 48, p. 3):

73. Ocorre que a forma [de cálculo] utilizada pode não refletir adequadamente os preços dos modais. Isso porque, como se observa, a forma de precificação é complexa, contendo variáveis discrepantes, como o preço do caminhão cheio por tonelada e o preço por quilo do transporte emergencial (decorrente de ações judiciais), que foram considerados de formas equivalentes. Ademais, ao atribuir pesos iguais para origem e destino, não foram levados em consideração a distribuição de volumes previstos por UF. O órgão utilizou a média aritmética e não a média ponderada para se chegar ao valor do índice.

74. O índice, portanto, pode não refletir a melhor proposta. Tal situação pode deixar margem ao que se conhece por 'jogo de planilha', que consiste, no caso em tela, em formular, na planilha anexa ao edital, preços elevados para os trechos de transporte mais utilizados e preços irrelevantes para os trechos menos utilizados.

99.1. O ponto em questão foi objeto de oitivas ao Ministério da Saúde, havendo a Selog já apontado na referida instrução que 'a atribuição de pesos iguais - para fins da formação dos índices finais rodoviário e aéreo - a cada origem pode causar distorções no critério de classificação das propostas, bem como causar disparidades entre os valores estimados e aqueles a serem efetivamente incorridos durante a execução contratual' (TC 000.525/2018-9 - REPR, peça 48, p. 6), o que permitia colocar em dúvida a fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, nas quais os valores não refletiriam de forma realista as tarifas a serem cobradas quando da execução contratual.

99.2. Em análise conclusiva de mérito, a respeito da questão relativa ao critério de aceitação das propostas, a Selog concluiu pela existência de risco de que a execução contratual extrapolasse o limite legal de 25% permitido para acréscimos em contratos administrativos, consoante disposto no art. 65, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993, pois o critério de julgamento não refletia necessariamente os valores da execução dos serviços de transporte, havendo assinalado que o uso dos índices finais aéreo e rodoviário não garantiam que a proposta de menor preço na sessão pública seria aquela que, de fato, resultaria no menor valor que o Ministério da Saúde pagaria quando da execução do contrato.

99.3. Por essa razão, concluiu a Selog que o ponto deveria ser objeto de análise em processo de acompanhamento, cuja abertura estava então propondo e que resultou na autuação do TC 037.065.2019-0 - ACOM.

99.4. Ao se pronunciar nos autos, o Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) assinalou que (TC 000.525/2018-9 - REPR, peça 74, p. 24):

r.3) a solicitação de abertura do processo de acompanhamento é justificada pelo fato de os índices referentes aos modais de transporte aéreo e rodoviário serem, na prática, integrantes do critério de julgamento da proposta (conforme argumentação da própria Voetur), e não refletirem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual, além da possibilidade de que a execução contratual extrapole o limite legal de 25%, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, permitido para acréscimos em contratos administrativos;

99.5. Anuindo à proposta da unidade técnica, o MP-TCU requereu ao TCU que (TC 000.525/2018-9 - REPR, peça 74, p. 27, grifou-se):

b) autorize a autuação de processo de acompanhamento, a fim de fiscalizar a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução do contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017 (Contrato 59/2018, de 9/7/2018, celebrado com a Voetur Cargas e Encomendas Ltda.), em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto, bem como de **fiscalizar a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário' como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes.**

99.6. Verifica-se, portanto, que o valor do Contrato 59/2018 revestia-se de caráter fictício, possibilidade que fora apontada pela Selog ainda durante a licitação, o que veio a se confirmar na execução contratual, não podendo servir de parâmetro para a realização de estimativas para a contratação pretendida com o Pregão Eletrônico 32/2022.



99.7. Entretanto, em nenhum momento foi apontado pelo TCU que haveria ‘sobrepço’ no Contrato 59/2018, cabendo considerar improcedentes as alegações nesse sentido feitas pelos responsáveis.

99.8. Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) alega que o TCU teria apontado a possibilidade da prática de ‘jogo de planilha’ nas propostas dos licitantes com o decorrente sobrepreço’, em oitiva prévia realizada no TC 000.525/2018-9 - REPR. Porém, a oitiva prévia é procedimento que visa obter esclarecimentos em momento processual em que se cogita a possibilidade da adoção de medida cautelar, não consistindo em juízo de mérito sobre a matéria. A análise conclusiva da oitiva prévia concluiu não estarem presentes os requisitos que justificassem a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 42/2017.

99.9. Assim, restou assinalado na instrução de análise do ponto (TC 000.525/2018-9 - REPR, peça 70, p. 7, grifou-se):

11.3. Quanto à não correspondência dos índices acima aos custos efetivos dos transportes com o modal aéreo - e, por analogia, o mesmo é aplicável ao modal rodoviário -, **observa-se que na prática o uso dos índices finais aéreo e rodoviário não garantem que a proposta de menor preço na sessão pública seja aquela que de fato resultaria no menor valor incorrido pelo MS.** Todavia, devido à possibilidade da economicidade em comparação aos contratos atuais em vigor e aos demais ganhos operacionais (vide itens 8.2.3 e 8.2.4 desta instrução), propõe-se a continuidade do PE 42/2017. Propõe-se, assim, que um dos tópicos do processo de acompanhamento constante do item 8.2.4 desta instrução seja o estudo da metodologia utilizada pelo MS para o julgamento das propostas.

11.4. Entretanto, conforme citado aos itens 8.2 a 8.2.4 desta instrução, **há indícios de que o valor estimado para a execução da avença será superior àquele negociado com a licitante Voetur**, motivo pelo qual se ratifica a proposta de abertura de processo de acompanhamento (vide item 8.2.4 desta instrução).

99.10. Ao julgar o TC 037.065/2019-0 - ACOM, o Tribunal exarou o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes, dando ciência ao Ministério da Saúde sobre diversas impropriedades/falhas identificadas no Contrato 59/2018, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, cabendo destacar no que é pertinente ao ponto ora em questão:

1.7.4.3. inadequação da metodologia adotada pelo MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no PE 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 698/2021-TCU-Plenário);

99.11. Cabe, igualmente, considerar improcedente a alegação de Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) de que ‘o saldo do contrato se extinguiu em função de demanda atípica ocorrida no período da pandemia de COVID-19’ (peça 15, p. 10), devendo ser também considerada improcedente a alegação de Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) de que a contratação pretendida com o Pregão Eletrônico 32/2022 decorreria do ‘aumento das demandas para enfrentamento da pandemia do Covid-19’ (peça 16, p. 2).

Efeitos da pandemia.

100. No âmbito do TC 025.828/2021-5 - REPR, em que se efetuou a análise do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado em 19/2/2021, que acresceu 25% ao saldo contratual destinado ao item de serviço ‘Transporte’, o Ministério da Saúde alegara que a execução contratual teria sido impactada pelos seguintes fatores que justificariam o acréscimo então realizado: transferência dos armazéns; campanha de imunização da influenza nos anos de 2019 e 2020 e a pandemia COVID-19.

100.1. Contudo, concluiu-se serem infundadas as alegações quanto aos efeitos sobre a execução contratual do transporte dos insumos estratégicos que se encontravam no Rio de Janeiro e em Brasília para o depósito da Voetur/VTCLLOG em Guarulhos (SP) e quanto à campanha de imunização da influenza, nos anos de 2019 e 2020, visto não se tratar de fatos novos surgidos depois da celebração do contrato.

100.2. Com relação à campanha de vacinação contra influenza, propriamente, também se constatou, em sede de audiência no TC 025.828/2021-5 - REPR, haver acentuada disparidade de informações a respeito das campanhas de 2019 e 2020, indicando que teria havido estabilidade e mesmo redução do número de doses aplicadas nesses períodos, segundo dados divulgados pelo próprio Ministério da Saúde (TC 025.828/2021-5 - REPR, peça 271, p. 21):

124. Ou seja, segundo o próprio Ministério da Saúde, ao fazer em 2020 a avaliação de desempenho da 22ª Campanha de Vacinação contra Influenza em 2019, o número total de doses aplicadas naquele ano não teria sido 97,4 milhões, conforme divulgado pelo Informe Técnico - 24ª Campanha Nacional de Vacinação (2022); mas algo oscilando entre 62,7 milhões, conforme consta no SIPNI, e 54,4 milhões de doses, número bem próximo às 54 milhões de doses aplicadas em 2018 (peça 268, p. 86), indicando que teria havido estabilidade e não substancial aumento de 2018 para 2019.

125. Já em relação ao ano de 2020, o SIPNI registra que foram aplicadas 55,7 milhões de doses (peça 268, p. 155), ficando, portanto, abaixo da meta projetada para aquele ano, que era a aplicação de 67,7 milhões de doses (peça 268, p. 60), o que permite consolidar os seguintes registros de doses aplicadas, conforme dados que, conquanto conflitantes, foram divulgados pelo próprio Ministério da Saúde: 2018 - 54 milhões / 2019 - 54,4 milhões ou 62,7 milhões / 2020 - 55,7 milhões.

126. Logo, considerando serem essas as informações disponíveis ao gestor em 16/12/2020, a expectativa de dispêndios futuros com a campanha da Vacina Influenza, cujos gastos declarados pelo responsável totalizariam R\$ 13.211.243,22 no biênio 2019-2020 (3,72% do total do item transporte), não constitui justificativa plausível para fundamentar o acréscimo de 25% no grupo 1 - Transporte do Contrato 59/2018.

100.3. Em 2021, conforme apurado na citada Representação, constatou-se inegável e significativa redução da cobertura vacinal contra influenza (TC 025.828/2021-5 - REPR, peça 271, p. 21):

114. O Informe Técnico, atualizado em 23/3/2022, registra que, em 2021, ano de pandemia pela COVID-19, nenhum grupo apresentou valores iguais ou acima da meta de cobertura vacinal (CV), que era de 90%. No Brasil a cobertura vacinal (CV) total foi de 72,8%. O grupo que apresentou maior CV foi o de puérperas com 85,1%, seguido dos povos indígenas (78,2%), e pelas gestantes (78%) e o menor desempenho alcançado foi para o grupo de trabalhadores da saúde com 68,4%, conforme demonstrado na figura reproduzida no parágrafo antecedente.

115. O que se verificou, portanto, foi uma redução e não um aumento da vacinação em 2021, o que seria explicado pela exclusão naquele ano do grupo etário de 55 a 59 anos de idade, que deixou de fazer parte da população-alvo para a vacinação.

100.4. No que diz respeito ao alegado impacto da pandemia de COVID-19, alegou-se à época da assinatura do 1º Termo Aditivo, em 19/2/2021, que a pandemia teria acarretado acréscimo inesperado de despesas de R\$ 32.492.771,95, valor que, de resto, não veio a ser demonstrado.

100.5. No entanto, constatou-se que o Ministério da Saúde havia realizado pagamentos indevidos à Voetur/VTCLOG, em montantes expressivos, originados por cobranças abusivas de 'taxa de redespacho' e 'taxa de emergência' efetuadas pela contratada, desde o início da execução do Contrato 59/2018, além de perdas de insumos decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte, mas que não foram deduzidas dos pagamentos realizados à contratada. Até o encerramento do exercício 2020, estando os valores pagos ainda em apuração por auditoria interna do Ministério da Saúde, constatou-se à época da instrução processual (9/11/2022) que o valor dos pagamentos indevidos efetuados já era superior a R\$ 18,1 milhões.

100.6. Em 2021 seriam realizados outros pagamentos indevidos na ordem de, pelo menos, R\$ 22 milhões que, somados aos valores pagos indevidamente em 2019 e 2020, atingiam montante superior a R\$ 40 milhões, superando largamente o alegado impacto da pandemia sobre o saldo do Contrato 59/2018 à época de celebração do 1º Termo Aditivo.

100.7. Logo, se houve impacto financeiro da pandemia na execução do Contrato 59/2018, bem maior foi o impacto decorrente da realização de pagamentos indevidos à contratada.

100.8. É fato que a chegada ao Brasil das vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer, que exigem condições diferenciadas de armazenamento e transporte, acarretou efeitos



durante a gestão da pandemia, dado que o Contrato 59/2018 não continha especificações próprias para atender essas condições.

100.9. O DLOG/Ministério da Saúde havia adquirido cem milhões de doses dessas vacinas com a assinatura do Contrato 52/2021, em 18/3/2021, e os primeiros frascos chegaram ao Brasil em 29/4/2021. Os serviços de armazenagem passaram a ser executados pela Voetur/VTCLLOG, mas sem cobertura contratual. Em 23/12/2021, o DLOG/Ministério da Saúde firmou com a empresa IBL Logística, por dispensa de licitação, os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e Contrato 323/2021 (serviços de armazenagem), com vigência de doze meses, para as vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer, havendo a execução dos serviços sido iniciada em 14/1/2022.

100.10. Logo, a chegada dessas vacinas não acarretou impacto financeiro sobre o saldo do Contrato 59/2018, uma vez que os serviços foram inicialmente executados pela Voetur/VTCLLOG sem cobertura contratual e, posteriormente, passaram a ser executados por outra empresa contratada para esse fim.

Exigência de contratação de seguro para os insumos armazenados.

101. O TR do Pregão Eletrônico 32/2022 estabeleceu em seu item 5.1.10. a obrigatoriedade de que todos os insumos armazenados deveriam 'estar segurados pela CONTRATADA durante a permanência em depósito, com apólices válidas e adequadas aos tipos de produtos e valores envolvidos', sendo estimado que 'o valor médio do estoque geral no ano de 2021 foi de 7,13 bilhões de reais'.

101.1. No entanto, o Contrato 59/2018 não estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de seguro dos IES armazenados, pelo que também não caberia o mero cotejo entre os valores finais contratados e os valores estimados para o Pregão Eletrônico 32/202, tal como pretendem os responsáveis.

101.2. Cabe assinalar que a inexistência da obrigação de contratar seguro para os IES no Pregão Eletrônico 42/2017 fora questionada pelo Ministério Público junto ao TCU, havendo sugerido ao Tribunal, à peça 74, p. 27, do TC 000.525/2018-9 - REPR, que fosse determinado ao Ministério da Saúde que estudasse e apresentasse as conclusões acerca da possibilidade e dos custos de contratar um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados.

101.3. Tal sugestão foi acolhida pelo TCU que, no Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes, exarou as seguintes deliberações:

9.4. autorizar, desde já, que a Selog autue processo de acompanhamento, com fulcro no art. 241, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: (i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com execução do Contrato 59/2018; (ii) a ocorrência de economicidade, eficácia e de ganhos de eficiência administrativa na execução do contrato decorrente da licitação PE 42/2017 (Contrato 59/2018, celebrado em 9/7/2018), em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; e (iii) a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário' como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;

9.5. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente ao Tribunal as conclusões, no prazo de 60 dias, acerca da possibilidade e dos custos da contratação de um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados;

(...)

9.7. apensar, definitivamente, os presentes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme subitem 9.4 desta deliberação, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.

101.4. Em cumprimento a essas deliberações, foi autuado em 22/10/2019 o TC 037.065/2019-0 - ACOM, em que se concluiu, à época, pela inviabilidade de contratação de um seguro para cobertura dos insumos armazenados relativos ao Contrato 59/2018, sendo ressalvado que o

Ministério da Saúde poderia, futuramente, decidir sobre a conveniência e oportunidade de vir a contratar ou não esse seguro adicional, conclusão que foi acolhida pelo Tribunal ao exarar o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes.

101.5. Além da ausência de previsões editalícias e legais que disponham sobre a obrigatoriedade de contratação de seguro para os insumos armazenados e da inexistência de registro de sinistros relevantes que pudessem justificar tal medida, conforme havia alegado o Ministério da Saúde, foi também considerado o elevado custo que a contratação de seguro acarretaria e as ponderações do Ministério da Saúde, à época, que, por se tratar de um valor real em risco extremamente elevado, existiria a necessidade de realização de cosseguro, bem como a necessidade de resseguro fora do país.

101.6. Logo, uma comparação de preços entre o valor estimado para contratação no Pregão Eletrônico 42/2017 e o valor atualizado do Contrato 59/2018 deveria ter levado em consideração a obrigação prevista para a nova contratação de que todos os insumos armazenados deveriam ‘estar segurados pela CONTRATADA durante a permanência em depósito, com apólices válidas e adequadas aos tipos de produtos e valores envolvidos’, sendo estimado que ‘o valor médio do estoque geral no ano de 2021 foi de 7,13 bilhões de reais’, ao passo que o valor do estoque médio mensal indicado para o Pregão Eletrônico 42/2017 fora na ordem de R\$ 2 bilhões e naquele certame não fora exigida a contratação de seguro.

101.7. A obrigatoriedade da contratação de seguro para os insumos armazenados e o valor médio de estoque que seria considerado eram de conhecimento das empresas que responderam ao pedido de cotação de preços que embasou a estimativa realizada para o Pregão Eletrônico 42/2017, pelo que essas cotações informaram nos preços propostos para os serviços de armazenagem o percentual que as empresas consideraram adequado para atender ao custo de contratação do seguro, sendo obtidos os seguintes resultados: 0% (IBL), 0,39% (VTCLOG) a 0,50% (RV ÍMOLA e ANDREANI).

101.8. A existência de uma proposta indicando percentual de 0% poderia indicar estratégia comercial da empresa, que teria acrescido tal custo nos preços unitários dos serviços. Tal possibilidade parece ser confirmada pelo fato de o valor final da proposta da IBL para o item ‘Armazenagem’ superar em mais de R\$ 114 milhões os valores ofertados pelas demais empresas que apresentaram cotações de preços.

101.9. De todo modo, seria esperado que os preços estimados fossem superiores aos preços praticados no Contrato 59/2018, dada a inclusão de exigência de contratação de seguro dos insumos armazenados, o que não havia no contrato anterior.

Suspensão do Pregão Eletrônico 32/2022.

102. A decisão de suspender o Pregão Eletrônico 32/2022 foi motivada pelo fato de a área técnica haver acolhido dois questionamentos suscitados em impugnações ao Edital. O primeiro dizia respeito ao prazo indicado para início de execução dos serviços, que seria alterado, passando para sessenta dias após a assinatura do contrato. O segundo referia-se à exigência de contratação de seguro RCTA-C (Responsabilidade Civil do Transportador Aéreo de Cargas), que fora considerada indevida e seria excluída do Edital. Foram esses os motivos que fundamentaram a suspensão do certame, em 23/11/2022, para republicação do Edital, conforme se verifica no processo SEI 25000.157472/2021-05.

102.1. Posteriormente, no âmbito do TC 029.554/2022-5 - SCN, por meio do Ofício 66158/2022-TCU/Seproc, de 19/12/2022, o Ministério da Saúde foi demandado, em sede de oitiva, a prestar esclarecimentos a respeito da previsão, nos itens 8.6.2, 8.7 e 8.8 do ETP, de que o valor de R\$ 51 milhões, referente à transferência inicial de insumos, seria incluído no valor da proposta do licitante vencedor (caso este não fosse a atual contratada). A esse respeito, o DLOG/MS admitiu a falha e manifestou a intenção de efetuar sua correção quando da republicação do Edital.



102.2. Verifica-se, portanto, que, em nenhum momento, a suspensão do certame foi determinada em razão de alguma necessidade de revisão da estimativa de preços que tenha sido formalizada no processo SEI 25000.157472/2021-05 ou de alguma forma sugerida pelo TCU.

Considerações finais.

103. Os responsáveis divergem ao apontar de quem teria partido a indicação de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022.

104. Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) alega que apenas deu cumprimento à Portaria GM 12, de 2023, limitando-se a coordenar os trabalhos e consolidar informações sem poder decisório sobre a continuidade ou pertinência dos processos licitatórios. Afirma que as competências decisórias eram do Departamento de Logística em Saúde. Assim, aponta que teria partido do DLOG a proposta de revogar o certame, pois coube ao DLOG preencher ‘as informações solicitadas na planilha indicada no Ofício 18/2023/SAA/SE/MS (SEI 0031594552), conforme Despacho datado de 7 de fevereiro de 2023 (SEI 0031757473)’ - (peça 15, p. 9).

105. Entretanto, cabe assinalar que a condução do certame estava a cargo da Divisão de Procedimentos Licitatórios/Coordenação de Compras e Licitações/Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, subunidade administrativa subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos que, à época, estava sob a condução de Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04).

106. Por sua vez, Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) afirma haver preenchido pessoalmente, na qualidade de Diretora Substituta do DLOG, a planilha disponibilizada pela SAA (CONTRATOS 2023 - SAA - Portaria GM.xlsx), ‘na qual inseriu todas as informações solicitadas pela Portaria GM 12, de 13/1/2023’ (peça 16, p. 10). Alega, porém, de forma categórica, não haver registrado nessa planilha qualquer proposta de revogar o certame em andamento.

106.1. De fato, a planilha indicada pela responsável não registra que o DLOG tenha proposto a revogação do certame e Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) havia requerido, em 11/1/2023, que a SAA desse prosseguimento ao certame em caráter de urgência. No entanto, em razão de ela própria haver aprovado a elevação da estimativa de preços proposta pela Equipe de Planejamento da contratação, suscitando óbices do setor responsável pela condução da licitação, a responsável requereu à CGLOG, subunidade administrativa subordinada ao DLOG, então sob a sua direção, que adotasse as providências necessárias para efetuar os ajustes indicados pela DIPLI/SAA (peça 17, p. 222-223).

106.2. Vê-se, portanto, que nenhum dos dois responsáveis assume a autoria da proposta de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022. Para Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04), então titular Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), a proposta partiu do DLOG. Já para Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87), então no exercício da função de Diretora do DLOG e responsável pelo registro de informações na planilha CONTRATOS 2023 - SAA - Portaria GM.xlsx, disponibilizada pela SAA, a proposta de revogação fora registrada pela própria SAA.

106.3. Estava a cargo de subunidade vinculada à SAA a condução do certame, cabendo à SAA, conclusivamente, decidir a respeito da homologação do certame, caso chegasse ao seu desfecho, ou determinar a sua revogação, caso houvesse motivos para tal.

106.4. Ao DLOG, por sua vez, sendo a unidade demandante da contratação pretendida, seria de se esperar que a proposta de revogação fosse recebida com alguma surpresa, sendo algo que ela não havia proposto, causando estranheza que Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) não tenha sequer indagado as razões para que houvesse sido indicada a revogação do certame, menos de duas semanas após ela própria haver requerido o prosseguimento dessa licitação em caráter de urgência. Como já visto, não há qualquer fundamento na alegação de haver ‘sobrepço’ na estimativa de preços divulgada no Edital do Pregão Eletrônico 32/2022.

106.5. Entretanto, o art. 3º da citada Portaria determina claramente que a elaboração do diagnóstico sobre os contratos e a proposição de encaminhamentos para a solução de eventuais fragilidades ou impropriedades identificadas era uma responsabilidade compartilhada pela SAA e o DLOG, conforme se verifica na seguinte transcrição (peça 20):



Art. 3º Os titulares das unidades integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Saúde, **em articulação com a Subsecretaria de Assuntos Administrativos e com o Departamento de Logística em Saúde**, deverão:

I - elaborar diagnóstico detalhado da situação dos contratos administrativos vigentes sob sua responsabilidade, identificando eventuais fragilidades e pontos críticos que mereçam atenção; e

II - a partir do diagnóstico elaborado, caso necessário, propor encaminhamento para a solução de eventuais fragilidades ou impropriedades identificadas.

Parágrafo único. O diagnóstico a que se refere o inciso I deve conter, no mínimo, objeto do contrato, valor, vigência, modalidade licitatória, justificativa da contratação, vencedor do processo licitatório e pontos críticos que mereçam atenção, sem prejuízo de outras informações consideradas relevantes.

106.6. Para tornar possível o acolhimento das alegações dos responsáveis, seria necessário aceitar que um ente indeterminado interferiu no processo administrativo propondo e ao mesmo tempo determinando a revogação do certame à revelia dos responsáveis, o que carece de fundamento, razoabilidade e sentido lógico.

106.7. Em vista do exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e a consequente cominação a ambos da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

106.8. Os responsáveis mencionam que processo de contratação emergencial estava suspenso por decisão judicial. Contudo, o fundamento adotado pelo juízo a quo que decidiu adotar e manter a medida liminar foi o entendimento quanto à necessidade de realizar licitação, obstando a contratação por dispensa, conforme se verifica no julgado (peça 17, p. 143):

De ver-se, ainda, que a contratação dos aludidos serviços, em caráter emergencial, sem a realização de competente procedimento, por si só, já autorizaria, em princípio, a sua suspensão, tendo em vista que, em casos assim, afigura-se manifestamente previsível a expiração do contrato anteriormente celebrado, cabendo a Administração adotar, previamente, as medidas necessárias para fins de realização de licitação pública, observada o devido processo legal.

106.9. Logo, o prosseguimento do Pregão Eletrônico 32/2022 seria medida que estaria em plena consonância com essa decisão judicial.

106.10. Com relação à contratação de Universidade ‘para aperfeiçoamento do TR’, causa estranheza que tal ação estivesse em curso já havendo sido publicado o Edital do certame.

106.11. Conforme registrado pela senhora Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) na planilha CONTRATOS 2023 - SAA - Portaria GM.xlsx, ainda estava em curso ‘a negociação de um TED com universidade gabaritada para consultoria na elaboração do Termo’, ou seja, nem mesmo fora formalizado qualquer instrumento de parceria.

106.12. Já Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) afirma que isso teria ‘o potencial de comprometer todo o processo’, dado que ‘o tempo necessário para a celebração e a efetiva execução de um TED, sobretudo em casos mais complexos como o da contratação em tela, pode não ser tão pequeno, demandando geralmente alguns meses’ (peça 15, p. 10).

107. Ora, se o TR ainda seria aperfeiçoado em prazo indeterminado com o auxílio dessa consultoria, que sequer fora formalizada, resta concluir que tal consultoria seria destinada a outra futura contratação e não a que estava em andamento no Pregão Eletrônico 32/2022. Caso contrário, seria mantida a situação de execução dos serviços sem cobertura contratual, o que veio a ocorrer, de fato, com a revogação do certame propiciando a continuidade de situação irregular e o não atendimento a determinações do TCU, exaradas no item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes.

108. No que se refere à assinatura do Contrato 173/2023, em caráter emergencial e com a mesma Voetur/VTCLLOG, em 11/7/2023 (peça 18, p. 7-21), resta assinalar que o ato tardio foi praticado mais de seis meses depois da suspensão do Pregão Eletrônico 32/2022, configurando a manutenção da situação irregular, que teve início em março de 2022, ao longo de todo esse período de mais de quinze meses.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

109. Considerando que Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) foi exonerado da função no Ministério da Saúde em 29/3/2023 (Portarias de 28 de março de 2023), o responsável não contribuiu para a assinatura desse contrato que em nada concorre em seu favor.

110. Com relação às alegações de Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87) de que a revogação do certame não favoreceu a empresa VTCLOG, pois os valores pagos por reconhecimento de dívidas foram menores do que os que seriam pagos se o Pregão Eletrônico 32/2022 tivesse sido concluído, a análise empreendida nesta instrução demonstrou que tal alegação é desprovida de fundamento. Ademais, uma vez que o certame não chegou à fase de disputa de lances, não é possível afirmar que preços, afinal, poderiam ter sido obtidos com a realização da disputa.

CONCLUSÃO

111. Considerando a proposta de rejeição das razões de justificativas de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada ao final desta instrução.

PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS

TC 044.607/2021-0 - MON

Relator Ministro Augusto Nardes

Monitoramento das Determinações e/ou Recomendações feitas a(ao) Ministério da Saúde, por meio do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, no âmbito do processo 037.065/2019-0.

Encerrado

Apensado ao TC 021.034/2023-0 - ACOM (Acórdão 997/2024-TCU-Plenário, de 22/5/2024).

TC 021.034/2023-0 - ACOM

Relator Ministro Vital do Rêgo

Autuado por força do disposto no Acórdão 1.270/2023-TCU-Plenário, que trata de averiguação de irregularidades em licitação promovida pelo Ministério da Saúde destinada à contratação da prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal dos Insumos Estratégicos para a Saúde – IES

Encerrado

Arquivado (Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, de 4/12/2024).

TC 014.647/2023-0 - REPR

Relator Ministro Augusto Nardes

Representação apartada do TC 037.065/2019-0 para esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas no Contrato 59/2018.

Aberto

Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro -

TC 029.554/2022-5 - SCN

Relator Ministro Vital do Rêgo

Ofício 220/2022/CFFC-P, de 22/11/2022, encaminha o Requerimento 130/2022/CFFC, por meio do qual é solicitado ao TCU que averigue 'irregularidades em licitação promovida pelo Ministério da Saúde (Edital 100/2022)'.

Encerrado

Aguardando Providências Pós Julgamento - Acórdão 1.664/2024-TCU-Plenário, de 21/8/2024.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Em virtude do exposto, propõe-se:



112.1. conhecer da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

112.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

112.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) e Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87), aplicando-lhes 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 comprovem, 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;

112.4. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

112.5. **determinar** ao Ministério da Saúde e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, órgão atual de lotação do responsável Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04), 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(s) responsável(eis), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

112.6. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

112.7. **comunicar** à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde/AudSaúde, responsável pelas contas anuais do Ministério da Saúde, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016;

112.8. **informar** ao Ministério da Saúde e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania 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;

112.9. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04) e Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87).”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Representação instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, com vistas a apurar a responsabilidade de gestores do Ministério da Saúde pela revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, que tinha por objeto a contratação de serviços de armazenagem e transporte de Insumos Estratégicos para a Saúde (IES).

2. O certame fora concebido para substituir o Contrato 59/2018, firmado originalmente com a Voetur Cargas e Encomendas Ltda., posteriormente denominada VTC Operadora de Logística Ltda. (VTCLOG), em 9/7/2018, com vigência de sessenta meses. Ocorre que, embora ainda vigente, o ajuste teve o saldo orçamentário relativo ao item "Transporte" exaurido em março de 2022, mais de um ano antes do término contratual previsto, de modo que a prestação dos serviços — de natureza essencial e contínua — passou a ocorrer sem cobertura formal, com



pagamentos por reconhecimento de dívida, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

3. Em paralelo, já tramitava nesta Corte o TC 037.065/2019-0, instaurado para acompanhar a execução do referido Contrato 59/2018, no qual foi proferido o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que, além de dar ciência de falhas identificadas naquele ajuste, determinou ao Ministério que, em futura licitação voltada à contratação de serviços de logística de insumos estratégicos – então denominados insumos críticos de saúde (ICS) –, observasse requisitos mínimos de planejamento e gestão contratual, como definição de indicadores de desempenho, critérios claros de medição, rotinas de aferição dos quantitativos transportados e forma objetiva de pagamento.
4. A sessão pública do certame, contudo, inicialmente prevista para 23/11/2022, foi suspensa pelo Ministério da Saúde para adequações no Termo de Referência. Embora houvesse sinalizado, em resposta a diligência realizada por este Tribunal, a republicação do edital, o órgão acabou revogando o certame em 31/3/2023, o que frustrou o cumprimento das determinações constantes do referido item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, exaradas havia mais de quinze meses, e prolongou por tempo indeterminado a execução irregular dos serviços, mantidos sem cobertura contratual e com pagamentos à contratada feitos mediante reconhecimento de dívidas.
5. Ao se examinar os fundamentos da revogação, a unidade instrutora indicou ausência de motivação plausível, uma vez que a medida se apoiou em alegações não demonstradas de suposto sobrepreço apontado pelo TCU no Contrato 59/2018 ou de que o valor estimado da nova contratação estaria acima daquele praticado no referido ajuste, argumentos não respaldados pela unidade especializada. Diante disso, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, decidiu pela realização das audiências ora em exame.
6. Nesse contexto, foi atribuída a Anderson Lozi da Rocha, então Subsecretário de Assuntos Administrativos (16/1 a 29/3/2023), a autoria de relatório no qual teria constado proposta de revogação do pregão, sob o fundamento de que haveria sobrepreço em comparação ao Contrato 59/2018. Já a Lenice Guimarães Araújo, então Diretora Substituta do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) desde 27/7/2022, foi imputada a responsabilidade por ter assinado despachos nos quais acolheu o aludido relatório da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) e encaminhou proposta de revogação do certame à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, também sob a justificativa de sobrepreço em relação ao Contrato 59/2018.
7. Procedidas as audiências, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que a justificativa de sobrepreço utilizada para a revogação do certame careceu de plausibilidade, pois a comparação com o Contrato 59/2018 seria imprópria, visto que esse ajuste se mostrou inexecutável, com saldo exaurido mais de um ano antes do término da vigência, e que possuía escopo mais restrito que o do novo pregão. Ressaltou, ainda, que o TCU jamais apontou sobrepreço naquela avença, mas apenas falhas na metodologia de precificação que poderiam gerar distorções, nos termos do já mencionado Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário.
8. Nesse sentido, a unidade instrutora entendeu que a revogação de um processo licitatório em fase avançada e em conformidade com determinações desta Corte, com base em fundamentos frágeis, configurou conduta culposa que inviabilizou a regularização dos serviços, prolongou os pagamentos por reconhecimento de dívida e, em última análise, representou fuga ao dever de licitar em benefício da empresa então contratada. Por esse motivo, propôs rejeitar



as razões de justificativa apresentadas, considerar a representação procedente e aplicar multa aos responsáveis, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

9. Feito este breve resumo dos fatos, passo a decidir.
10. Preliminarmente, conheço da representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.
11. Quanto ao mérito, entendo que o processo mereça encaminhamento diverso daquele proposto pela unidade especializada, pelos fundamentos que se seguem.
12. A irregularidade central que motivou a audiência dos gestores consistiu em "inviabilizar o cumprimento de determinação do TCU mediante a proposição de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022 (...) sem motivação plausível", o que teria resultado na continuidade dos pagamentos sem cobertura contratual, caracterizando fuga ao dever de licitar e favorecimento à então contratada.
13. Nesse ponto, entendo pertinente reproduzir o item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário (grifei):

‘1.7.2. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, **na elaboração de edital com vistas a futura contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), observe o atendimento**, no mínimo, dos seguintes aspectos, informando, no prazo de noventa dias, as providências adotadas:’
14. Com efeito, a determinação constante do item 1.7.2 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário estabeleceu requisitos mínimos a serem observados na elaboração de edital futuro destinado à contratação de serviços de transporte e armazenagem de insumos críticos de saúde. Tratava-se, portanto, de obrigação voltada ao processo licitatório subsequente, e não vinculada e restrita ao Pregão Eletrônico 32/2022.
15. Assim, a revogação desse certame, por si só, não implicou descumprimento definitivo daquela determinação, uma vez que o dever de observância permaneceu íntegro e foi transferido ao edital que viesse a sucedê-lo – o que de fato ocorreu e foi confirmado no referido Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário.
16. No tocante à motivação do ato de revogação, reconheço que a justificativa de "sobrepço" foi tecnicamente imprecisa porque este Tribunal não chegou a, de fato, apontar sobrepreço no Contrato 59/2018, ainda que tenha apontado outras falhas e irregularidades relevantes. Todavia, entendo que a apreciação do ato, no caso concreto, não pode se limitar à literalidade da terminologia empregada, devendo considerar o contexto e o conjunto de circunstâncias que embasaram a decisão.
17. Rememoro que as circunstâncias que cercaram a execução do Contrato 59/2018 são de conhecimento desta Corte, tendo em vista o histórico de acompanhamento e as múltiplas deliberações já proferidas sobre a matéria no âmbito de diversos processos, como nos TCs 000.525/2018-9, 037.065/2019-0 e 001.805/2022-3, todos sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, TC 025.828/2021-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e TC 029.554/2022-5, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.
18. Nesse cenário, destaco que, no TC 037.065/2019-0, que tratou de acompanhamento da execução desse ajuste, o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário reconheceu deficiências significativas de governança e controle, como a ausência de critérios objetivos de medição, a falta de apuração de indicadores de performance e a limitação das informações gerenciais

prestadas pela contratada, fragilidades que comprometiam a transparência e a economicidade da contratação.

19. Já no TC 025.828/2021-5, relativo a representação acerca de aditivos ao mesmo contrato, ficaram evidenciadas as controvérsias que envolviam a avença, marcada por sucessivas alterações que elevaram de forma significativa os custos e suscitaram questionamentos quanto à regularidade das medições e dos pagamentos efetuados. Um desses aditivos chegou a ser suspenso cautelarmente por esta Corte (Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário) e, posteriormente, foi declarado nulo pelo próprio Ministério da Saúde, reforçando o quadro de instabilidade que permeava a execução do ajuste.
20. Cumpre ainda ressaltar que se encontra em instrução e pendente de julgamento de mérito o TC 028.498/2024-0, autuado em atendimento ao Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário e sob minha relatoria, que está apurando eventual existência de saldo contratual relativo ao item de serviço 2.7 – “Manipulação de item para atendimento (*picking*)”.
21. De todo modo, sobre a questão, o TCU, ao revogar, por meio do Acórdão 1.502/2022-Plenário, a referida cautelar então aplicada, deliberou que, anulado o aditivo controverso, não haveria óbice ao pagamento dos serviços prestados, com base na metodologia do *stock keeping unit* (SKU), de modo a evitar o enriquecimento sem causa da Administração.
22. Esse histórico conturbado do Contrato 59/2018 constitui, no meu sentir, o pano de fundo necessário para compreender o contexto em que se desenvolveu o planejamento e a condução do Pregão Eletrônico 32/2022, objeto central destes autos.
23. O planejamento da referida licitação iniciou-se em 2020, quando a execução do item “Transporte” já demonstrava sinais de exaurimento antes do término da vigência contratual. Para sua elaboração, o Ministério da Saúde contou com consultoria especializada e promoveu audiências e consultas públicas, buscando definir um modelo de contratação e precificação que fosse, ao mesmo tempo, exequível e vantajoso.
24. A pesquisa de preços inicialmente realizada (peça 17, p. 30-34) não encontrou parâmetros consolidados no mercado, razão pela qual a estimativa orçamentária se baseou em cotações obtidas junto a quatro potenciais fornecedores, fixando-se em R\$ 502 milhões anuais, a partir do critério de menor preço por item.
25. Já em janeiro de 2023, quando o certame se encontrava suspenso, a metodologia para definição do preço de referência foi revista (peça 17, p. 210-217), o que elevou a estimativa anual para cerca de R\$ 565 milhões, tornando necessária a atualização da pesquisa de preços, que se encontrava vencida (peça 17, p. 220-221).
26. Nesse ponto, a instrução da unidade especializada no TC 044.607/2021-0, que fundamentou as audiências ora analisadas (peça 48, p. 4 daqueles autos), registrou que, conforme Nota Técnica 2/2023-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 11/1/2023 (peça 44, p. 3, daqueles autos), a equipe de planejamento da licitação identificou erro material no relatório crítico da pesquisa de preços, posteriormente corrigido.
27. Ainda que o erro não tenha sido explicitado, observa-se, em análise preliminar, que os valores originalmente atribuídos aos itens “transporte” e “armazenagem” eram potencialmente incompatíveis com as propostas coletadas na pesquisa, o que foi ajustado na segunda versão do relatório. Como o documento não indicou qualquer alteração na metodologia – que permaneceu baseada no menor preço coletado de cada item –, entendo plausível presumir que a divergência decorreu de falha nos valores inicialmente consignados.
28. Além disso, consta dos autos (peça 17, p. 242-243) que, em março de 2023, a nova gestão do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) estava revisando itens relacionados à



armazenagem, com impacto direto na precificação do objeto, e que as condições do item "transporte" sequer haviam sido apreciadas.

29. Fica claro, portanto, que tanto o escopo técnico quanto a estimativa orçamentária do certame estavam em processo de reavaliação pela equipe técnica responsável.
30. Paralelamente, a Portaria-GM/MS 12/2023, de janeiro daquele ano, instituiu um diagnóstico abrangente sobre os contratos vigentes no Ministério da Saúde. No âmbito desse levantamento, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos, sob a gestão de Anderson Lozi da Rocha, elaborou relatório, de caráter preliminar, no qual constou, entre outros pontos, proposta de revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, sob a justificativa de sobrepreço em relação ao Contrato 59/2018 e da existência de apontamentos desta Corte de Contas sobre aquela contratação.
31. Com base nesse documento, o DLOG, mediante despacho de 17/3/2023 assinado por sua Diretora Substituta, Lenice Guimarães Araújo (peça 17, p. 251-253), encaminhou à Secretaria-Executiva proposta de plano de efetivação dos encaminhamentos propostos, entre os quais a revogação da licitação “para conhecimento, anuência e providências”.
32. Na mesma data, outro despacho, também assinado pela responsável (peça 17, p. 254), “considerando desdobramentos”, formalizou o pedido de revogação à SAA, que foi efetivada, em 31/3/2023, pelo Subsecretário Substituto, Rogério Guedes Soares (peça 17, p. 256 e 257).
33. Ao apreciar a motivação do ato de revogação, é indispensável considerar as circunstâncias que o cercaram, sob pena de incorrerem em formalismo excessivo e alheio às dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, em dissonância com o que preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). À luz desse contexto, entendo que o conjunto probatório constante dos autos evidencia que a decisão de revogar o Pregão Eletrônico 32/2022 foi tomada em meio a um quadro de elevada complexidade e risco aos gestores envolvidos.
34. Nessas condições, considero razoável que a Administração buscasse cautela ao prosseguir com uma licitação de valor anual superior a R\$ 500 milhões. Reconheço a urgência na regularização da cobertura contratual, mas tal fato não poderia justificar a condução, a qualquer custo, de um certame cujas premissas técnicas e orçamentárias, como visto, estavam sob fundada suspeita pela própria equipe responsável por seu planejamento, processo este que ocorria ainda de forma concomitante à transição da própria alta gestão do órgão. Cumpre lembrar que o objeto da licitação envolvia serviços sensíveis de armazenagem e transporte de insumos estratégicos, essenciais ao funcionamento das políticas públicas de saúde.
35. Os autos demonstram que o planejamento do pregão estava sendo revisto e que, diante de incertezas sobre premissas basilares do certame – o escopo técnico do objeto e sua estimativa de preço – a decisão de paralisar o processo para reavaliação se insere na margem de discricionariedade do gestor e não configura, a meu ver, erro grosseiro.
36. A unidade instrutora fundamenta a responsabilização no fato de que a justificativa para a revogação – o suposto sobrepreço – seria imprecisa. De fato, esse aspecto não chegou a ser precisamente constatado, mas, por trás da imprecisão terminológica, entendo plausível uma precaução gerencial legítima com a segurança jurídica da contratação e com possíveis fragilidades em seus parâmetros, cautela esta reforçada pelo histórico de apreciação da matéria no âmbito desta Corte, bem como pela ausência de referenciais objetivos que pudessem atestar a regularidade dos preços e as condições da futura avença.
37. Importa frisar ainda que a revogação do pregão, em março de 2023, não constituiu a causa originária da ausência de cobertura contratual na execução dos serviços logísticos de insumos estratégicos para a saúde, situação que remontava a março de 2022. Na raiz do problema estão

as fragilidades de planejamento que levaram ao esgotamento precoce do Contrato 59/2018, agravadas por deficiências recorrentes na governança das contratações do Ministério da Saúde e por fatores externos à esfera de atuação dos responsáveis, em especial as suspensões judiciais que inviabilizaram a formalização de contratações emergenciais durante o planejamento da licitação em apreço.

38. Nessas condições, atribuir a responsabilidade pela continuidade dos pagamentos irregulares ao ato de revogação equivale a simplificar uma cadeia de eventos complexa e multifatorial. A decisão de revogar foi apenas um elemento adicional em um cenário adverso e preexistente, não podendo ser considerada, isoladamente, a causa determinante da irregularidade.
39. Além disso, cumpre ressaltar que o relatório elaborado pela SAA, essencial para eventual responsabilização de Anderson Lozi da Rocha, possuía natureza declaradamente "preliminar", servindo como diagnóstico e subsídio à alta administração, sem produzir efeitos terminativos por si só.
40. Do mesmo modo, a atuação de Lenice Guimarães Araújo deve ser compreendida como parte relevante do processo de deliberação, uma vez que avaliou as informações disponíveis, elaborou despachos e propôs encaminhamentos concretos. Todavia, tais manifestações se inseriram em um fluxo decisório mais amplo, que envolveu outras instâncias hierárquicas, como a Secretaria-Executiva e a própria Ministra de Estado da Saúde (peça 17, p. 244 e 245), e resultou em ato formal praticado por autoridade diversa, razão pela qual não se pode lhe atribuir, isoladamente, a responsabilidade pelo desfecho da revogação.
41. Não ignoro que a situação era, de fato, gravíssima. A execução dos essenciais serviços de logística de insumos estratégicos para a saúde ocorria sem amparo contratual desde março de 2022, situação que perdurou até a celebração do contrato emergencial 173/2023, em 11/7/2023, com vigência de doze meses e cláusula resolutiva que condicionava sua duração à conclusão do procedimento licitatório definitivo para contratação regular dos serviços, o que acabou ocorrendo em 25/6/2024, com a celebração do Contrato 246/2024.
42. Contudo, no recorte temporal que delimitou os atos aqui analisados, a escolha administrativa pela revogação do Pregão 32/2022, ainda que formalmente justificada de maneira imprecisa, mostrou-se plausível. Como demonstrado, o certame, já suspenso, era objeto de reavaliação interna, com necessidade de nova pesquisa de preços e com o próprio escopo técnico em revisão. Prosseguir com uma licitação cujas premissas se mostravam tão instáveis poderia gerar um contrato inexecutável ou antieconômico, perpetuando, sob nova roupagem, os problemas do ajuste anterior.
43. Assim, a apuração da responsabilidade dos gestores exige a ponderação de dois deveres administrativos: o dever de agir com celeridade para sanar a grave irregularidade da ausência de cobertura contratual e o dever de cautela ao conduzir uma licitação de elevados vulto e complexidade.
44. Neste caso, entendo que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis devem ser acolhidas, de modo a afastar a aplicação de sanção, tendo em vista que, embora tenham contribuído para os encaminhamentos adotados, não se verifica erro grosseiro a justificar penalidade. Concluo, portanto, pela improcedência desta representação.
45. Por fim, destaco que a finalidade última do controle foi alcançada. A assinatura do Contrato 246/2024, fruto de um novo e reestruturado processo licitatório, atendeu plenamente às determinações expedidas por este Tribunal no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário.



46. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

47.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2547/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.533/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Anderson Lozi da Rocha (804.255.771-04); Lenice Guimarães Araújo (699.531.981-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Lenice Guimarães Araújo; Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26348/OAB-CE) e outros, representando Anderson Lozi da Rocha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.661/2024-TCU-Plenário, com vistas a apurar a responsabilidade de gestores do Ministério da Saúde pela revogação do Pregão Eletrônico 32/2022, que tinha por objeto a contratação de serviços de armazenagem e transporte de Insumos Estratégicos para a Saúde (IES).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da representação e, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Anderson Lozi da Rocha e Lenice Guimarães Araújo;

9.3. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Saúde e aos responsáveis.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS



Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 031.890/2014-8

Natureza: I – Recurso de Revisão (Prestação de Contas)

Unidade Jurisdicionada: Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional

Exercício: 2013

Recorrentes: Jair Antonio Meneguelli (326.768.838-87); Rogério Aurélio Pimentel (021.607.188-74);

Representação legal: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF) e outros, representando Jair Antonio Meneguelli; João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Leticia da Cunha Sanches (410.326/OAB-SP), Mariana Milanesio Monteggia (66.133/OAB-DF) e outros, representando Rogério Aurélio Pimentel.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONSELHO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI/CN). EXERCÍCIO DE 2013. PAGAMENTO DE SALÁRIOS SEM COMPROVAÇÃO DA CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CONTAS IRREGULARES PARA O GESTOR E OS EMPREGADOS CITADOS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. RECURSO DE REVISÃO. DOCUMENTOS NOVOS. PRECEDENTE EM RECURSO DE REVISÃO ANTERIOR NO MESMO PROCESSO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO. CONTAS DO EX-GESTOR REGULARES COM RESSALVA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO EX-EMPREGADO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 681), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 682-683) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 684):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de revisão interpostos por Jair Antônio Meneguelli (peças 639) e Rogério Aurélio Pimentel (peças 628-637) contra o Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário (peça 269) - modificado pelo Acórdão 347/2020-Plenário, relator: Augusto Sherman; e Acórdão 2.469/2023-



Plenário, relator: Vital do Rêgo.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel; *[redação conforme Acórdãos 347/2020-Plenário e 2.469/2023-Plenário]*

9.2. *[tornado insubsistente pelo Acórdão 2.469/2023-Plenário]*

9.3. condenar Rogério Aurélio Pimentel e Jair Antônio Meneguelli solidariamente em débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento aos cofres do Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional (Sesi/CN), da quantia de R\$ 131.752,20 (cento e trinta e um mil, setecentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 1º/1/2014 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar a Jair Antônio Meneguelli a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar a Rogério Aurélio Pimentel a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; *[redação conforme Acórdão 2.469/2023-Plenário]*

9.6. *[tornado insubsistente pelo Acórdão 347/2020-Plenário]*

9.7. *[tornado insubsistente pelo Acórdão 347/2020-Plenário]*

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel; *[redação conforme Acórdão 2.469/2023-Plenário]*

9.10. inhabilitar os responsáveis Jair Antônio Meneguelli, e Rogério Aurélio Pimentel pelo prazo de três anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU; *[redação conforme Acórdão 2.469/2023-Plenário]*

9.11. julgar regulares, com ressalva, as contas dos demais responsáveis indicados no item 3 deste acórdão, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.12. determinar ao Sesi/CN que, no prazo de noventa dias, contados a partir da ciência:

9.12.1. adote mecanismos de controle, organizados da forma como entender cabível, que possibilitem a comprovação do cumprimento da jornada de trabalho e, portanto, a comprovação da realização das atividades laborais em observância ao art. 7º da Ordem de Serviço-Sesi/CN 002/2006 pelos empregados no exercício de funções de confiança e pelos dispensados do registro em folha de frequência em ato próprio do Presidente nos termos do art. 6º da referida norma, de modo a permitir a recuperação sistematizada de informações relativas aos resultados, aos produtos e/ou às atividades executadas pelos referidos empregados, com a devida atestação do nível hierárquico superior;

9.12.2. promova adequações nos procedimentos internos no sentido de que, nos casos de viagens



internacionais, os deslocamentos ocorridos em território nacional anteriores e posteriores às viagens sejam pagos com base nos valores definidos para diárias nacionais;

9.12.3. encaminhe ao TCU informações sobre as providências adotadas para o atendimento das recomendações formuladas pela CGU nos itens 2.1.1.1 (contratação serviço de locação de veículos), 2.2.1.2 (execução de contrato de prestação de serviço de fornecimento de passagens aéreas e de hospedagens), e 2.3.1.1 (fragilidades na concessão, acompanhamento e execução de convênio), do Relatório de Auditoria de Gestão 201407977;

9.13. determinar à SecexProvidência que formalize processo apartado para verificar a comprovação da efetiva prestação de serviços ao Sesi/CN pelos empregados Marlene Araújo Lula da Silva, esta no período compreendido entre os exercícios de 2007 e 2015, e Rogério Aurélio Pimentel, este no período compreendido entre os exercícios de 2011 e 2015, excluído o exercício das presentes contas (2013), ficando a unidade técnica autorizada a adotar as providências necessárias à execução dos trabalhos, inclusive realização de inspeção;

9.14. determinar à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de ser necessário apor sigilo, por intermédio de tarjas ou outros meios, à identificação de responsáveis nos relatórios produzidos pelo órgão, como ocorrido em relação a sete ocupantes de função de confiança no Sesi/CN mencionados no item 1.1.1.6 do Relatório de Auditoria de Gestão 201407977 (Processo 00190.010837/2014-81), disponibilize a este Tribunal, juntamente com o relatório, documento anexo, com as respectivas identificações dos responsáveis. *[redação dada pelo Acórdão 347/2020-Plenário]*

9.15. encaminhar cópia deste acórdão, após o trânsito em julgado desta deliberação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para as providências necessárias com vistas a tornar efetivas as sanções de inabilitação;

9.16. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; e

9.17. encaminhar cópia deste acórdão ao autor do expediente mencionado na peça 75 destes autos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de prestação de contas do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) referente ao ano de 2013.

2.1. Dentre as ocorrências apontados pela CGU, a única que prevaleceu foi ‘não comprovação do cumprimento de jornada de trabalho e da prestação de serviços por sete empregados no exercício de função de confiança no Sesi/CN’, constatando-se que sete empregados do Sesi/CN não vinham cumprindo a jornada de trabalho na entidade, sendo que alguns deles sequer apresentaram algum tipo de produção ou a realização efetiva de atividades laborais para a entidade.

2.2. Em relação a Marlene Araújo Lula da Silva e Rogério Aurélio Pimentel não foi comprovada a contraprestação laboral ao longo do exercício de 2013. No caso de Douglas Martins de Souza, contratado como consultor jurídico pelo Sesi/CN, foram constatados pagamentos indevidos a título de auxílio-moradia e passagens.

2.3. Além dos dois mencionados responsáveis, foi promovida a citação também de Jair Antônio Meneguelli. As alegações de apresentadas por eles foram rejeitadas, redundando na prolação do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário (peça 269).

2.4. Contra essa decisão, Marlene Araújo Lula da Silva opôs embargos de declaração, que foram rejeitados mediante o Acórdão 1.702/2018-Plenário, relator: Augusto Sherman (peça 433).

2.5. Ainda contra o Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, interpuseram recurso de reconsideração a Controladoria-Geral da União (CGU), além de Jair Antônio Meneguelli, Marlene Araújo Lula da Silva, Rogério Aurélio Pimentel e Douglas Martins de Souza.

2.6. Por meio do Acórdão 347/2020-Plenário, revisor: Augusto Sherman, foi (i) negado provimento aos recursos de Marlene Araújo Lula da Silva e Rogério Aurélio Pimentel; (ii) dado provimento ao



recurso de Douglas Martins de Souza, para retirar seu nome do rol de responsáveis e tornar insubsistente a multa a ele imposta; (iii) dar provimento parcial ao recurso de Jair Antônio Meneguelli, para tornar insubsistente a multa a ele imposta; (iv) dar provimento parcial ao recurso da CGU para dar nova redação ao item 9.14 do acórdão recorrido.

2.7. Contra essa decisão, Jair Antônio Meneguelli e Marlene Araújo Lula da Silva opuseram embargos de declaração, os quais foram rejeitados mediante o Acórdão 248/2021-Plenário, relator: Augusto Sherman (peça 526).

2.8. Marlene Araújo Lula da Silva interpôs recurso de revisão, ao qual foi dado provimento mediante o Acórdão 2.469/2023-Plenário, relator: Vital do Rêgo (peça 592).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos dos exames de admissibilidade às peças 642 e 643 e do despacho à peça 646, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) se as declarações de terceiros ora apresentadas pelo recorrente comprovam o desempenho por ele de atividades laborais junto ao Sesi/CN (item 5)
- b) se há elementos nos autos que atestem a efetiva contraprestação laboral ao Sesi/CN do empregado Rogério Aurélio Pimentel em 2013 (item 6);
- c) se, providos os recursos dos empregados, deve por consequência ser provido o recurso do recorrente Jair Antônio Meneguelli, então gestor máximo da entidade (item 7).

5. Declarações de terceiros

5.1. Os recorrentes Rogério Aurélio Pimentel e Jair Antônio Meneguelli alegam que:

- a) em relação ao recorrente, este Tribunal entendeu que não houve demonstração do cumprimento de contraprestação laboral, pois não se identificaram as atividades realizadas durante o período examinado; (peça 628, p. 8)
- b) considerando as dificuldades de reunir provas documentais das atividades exercidas pelo recorrente, tornou-se necessário recorrer a provas orais, através de depoimento, para complementar a instrução deste feito; no ponto, o Regimento Interno/TCU, no seu artigo 162, contempla expressamente a possibilidade de declarações pessoais de terceiros servirem como provas, desde que apresentadas na forma documental; a jurisprudência deste Tribunal vai no mesmo sentido (Acórdão 3.988/2010-1ª Câmara, relator: Weder Oliveira); (peça 628, p. 9; peça 639, p. 11-13)
- c) por essa razão, o recorrente reuniu oito escrituras declaratórias lavradas em cartório (peças 629-636), todas contendo depoimentos prestados sob juramento por pessoas que trabalharam com o recorrente, sendo cinco ex-funcionários do Sesi/CN, dois ex-prefeitos e um Deputado Federal; os depoimentos pessoais de terceiros configuram meio lícito de prova, admitidos pelo Regimento Interno/TCU, e não podem ser descartados de antemão, sobretudo em casos como este, no qual a condenação foi imposta com base em ausência de provas, e não com base na existência delas, e no qual os depoimentos estão em sintonia e se harmonizam com outros elementos produzidos nos autos; a própria equipe de auditoria informou (peça 64) que o recorrente poderia se valer de ‘quaisquer outros documentos ou instrumentos que comprovem a realização de trabalhos’; (peça 628, p. 10; peça 639, p. 14)
- d) logo, as escrituras declaratórias são admissíveis como meios de prova, tanto por expressa previsão regimental, quanto pelo teor do ofício de requisição remetido pela equipe de auditoria, que deu abertura ao uso de ‘quaisquer outros documentos ou instrumentos que comprovem a realização de trabalhos’; (peça 628, p. 11)
- e) os depoimentos em questão comprovam a realização de várias atividades, sendo certo que todos os oito declarantes se obrigaram a falar a verdade sob pena de responsabilidade criminal, tendo



prestado depoimentos consonantes e complementares entre si, sem qualquer contradição; (peça 628, p. 11)

f) note-se também o elevado quantitativo de declarantes e a natureza pormenorizada dos fatos narrados, o que, aliado às demais provas existentes nos autos, cria quadro probatório apto a afastar as graves imputações feitas contra o recorrente. (peça 628, p. 11)

Análise

5.2. No tocante às declarações de terceiros ora apresentadas, reafirme-se o que já consignado na instrução à peça 583:

6.31. No entanto, como afirmado no próprio expediente recursal, as declarações de terceiros não garantem prova absoluta dos fatos.

6.32. Na jurisprudência do Tribunal, esses documentos possuem baixa força probatória. Provam a existência da declaração, mas não do fato declarado. Nesse sentido os Acórdãos 153/2007 e 589/2018, ambos do Plenário do TCU (Relatores Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas, respectivamente).

6.33. E com subsídio no artigo 408 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), aplicável ao Tribunal com fundamento no artigo 298 do Regimento Interno:

Art. 408. As declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade.

6.34. De forma isolada, portanto, as declarações juntadas ao recurso não se mostram suficientes para comprovar prestação de atividade laborativa ao Sesi/CN por parte da recorrente.

5.3. De fato, o entendimento deste Tribunal se orienta no sentido de que ‘declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado’ (Acórdão 2.764/2022-Plenário, relator: Vital Do Rêgo).

5.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Efetiva contraprestação laboral

6.1. O recorrente Rogério Aurélio Pimentel alega que:

a) as considerações lançadas no voto condutor do Acórdão 2.469/2023-Plenário, relator: Vital do Rêgo - mediante o qual este Tribunal analisou recurso de revisão interposto por Marlene Araújo - também se aplicam à situação jurídica do ora recorrente; (peça 628, p. 15)

b) as tarefas realizadas pelo recorrente deixam poucos indícios documentais, tendo em vista que envolviam reuniões presenciais, ligações telefônicas, que naturalmente não resultam em produção de documentos escritos; além disso, há provas documentais indiretas de serviços realizados pelo recorrente em benefício do Sesi/CN; (peça 628, p. 15-16)

c) o voto à peça 490 e a manifestação do MPTCU à peça 484 dão conta de indícios documentais dos serviços prestados pelo recorrente; (peça 628, p. 16)

d) as atividades exercidas pelo recorrente eram predominantemente externas e não produziam elementos documentais de prova; além disso, há os novos elementos trazidos neste recurso de revisão, os quais dão conta de diversas atividades exercidas pelo recorrente durante o ano de 2013; (peça 628, p. 17)

e) cabia ao recorrente desenvolver um trabalho que, por sua natureza, era feito via conversas presenciais ou via telefonema, visto que o recorrente, na prática, trabalhava com a negociação de

parcerias úteis aos objetivos institucionais do SESI; (peça 628, p. 19)

f) assim, a inversão do ônus da prova, imposta atipicamente em um processo de contornos disciplinares, dificultou de forma injusta o recorrente, conduzindo a uma condenação que não está alicerçada na verdade material; (peça 628, p. 20)

g) assim como no caso de Marlene Araújo, cuja condenação foi revista por este Tribunal, o cargo do ora recorrente também é de confiança, sendo que não há controle dessa jornada no âmbito do SESI; ademais, todos os depoimentos juntados por meio de escritura declaratória e os documentos de trabalho produzidos são evidências que demonstram que o recorrente trabalhou efetivamente em 2013; portanto, é imprescindível que o Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário seja observado quando do julgamento de presente recurso, para rever a condenação do requerente, tendo em vista a demonstração das atividades desenvolvidas, seja por escrituras declaratórias ou por provas constantes dos autos; (peça 628, p. 20)

h) o recorrente não era ordenador de despesa, não praticava atos de gestão e não estava elencado entre os responsáveis por prestar contas; em processos de contas, não é normal exigir que empregados públicos comprovem ‘contraprestação laboral’, pois avaliar a produtividade individual de empregados não é função típica de controle externo, o que deveria, ao menos em tese, afastar a aplicabilidade do art. 93 do DL 200/1967; (peça 628, p. 20)

i) todas essas circunstâncias, associadas aos robustos novos elementos de prova, impõem a revisão da decisão recorrida, na forma da jurisprudência pacífica deste Tribunal, devendo o recorrente ser excluído do rol de responsáveis do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, tendo em vista a efetividade do trabalho desempenhado por ele SESI/CN, conforme comprovado pelos novos depoimentos. (peça 628, p. 22)

Análise

6.2. O recorrente alega essencialmente que sua situação jurídica seria a mesma de Marlene Araújo, cujo recurso de revisão foi provido por este Tribunal mediante o Acórdão 2.469/2023-Plenário. Segundo alega, também ele exercia função de confiança no Sesi/CN e estaria dispensado de cumprir jornada de trabalho, a exemplo da referida empregada. Assim, o recorrente almeja uma espécie de provimento por arrastamento, com a extensão dos efeitos do mencionado acórdão, para ser afastada sua responsabilidade no presente processo.

6.3. Contudo, diferentemente do alegado, as situações jurídicas do recorrente e de Marlene Araújo não são idênticas. Primeiro, porque exerciam cargos diferentes. Segundo, porque o provimento ao recurso da referida empregada não se fundamentou no teor das declarações de terceiros apresentadas a este Tribunal, mas em elementos dos autos que denotavam a prática de atos laborais: ‘31. De qualquer forma, verifico nos autos que existem, sim, evidências materiais, constituídas de e-mails, de que a empregada trabalhou durante 2013 e no ano seguinte, inclusive antes e durante a fiscalização realizada pela CGU, ocorrida no período de 22/4 a 3/6/2014. A seguir, apresento uma lista dos exemplos que encontrei: (...)’ (voto, peça 593, p. 4).

6.4. Essa diferença fica clara no pronunciamento do MPTCU, quando propugnou pelo provimento do recurso de Marlene Araújo, dado que ‘apresentou alguns indícios da sua prestação de serviço’; mas aduziu que Rogério Aurélio Pimentel, então revel, ‘continua sem apresentar, ainda que indícios, documentos relativos à prestação de seus serviços no ano de 2013. (...) os argumentos apresentados por esse responsável, diferentemente dos apresentados por Marlene, não trouxeram elementos - ainda que indiretos - da execução das suas atividades laborais’ (peça 484, p. 2-3).

6.5. Nesse momento processual, o recorrente limita-se a apresentar declarações de terceiros e alegar similaridade com a situação jurídica de Marlene Araújo, sem se desincumbir do ônus de apresentar elementos que fundamentem aquelas declarações.

6.6. Não obstante isso, o voto vencido à peça 490 contém elementos que aproveitam ao ora recorrente:

20. Dito isso, os autos revelam que, em alguma medida, trabalhos foram realizados por Marlene



Araújo e Rogério Aurélio Pimentel. (...)

21. Menciono, a título de exemplo, alguns elementos que são suficientes para demonstrar que algum serviço foi prestado pelos agentes: cópia de e-mail originado do Cerimonial deste Tribunal e direcionado exclusivamente a ela (peça 190, p. 25), relatório produzido e assinado exclusivamente por ele (peça 190, p. 60/61), além de diversas listas de presença com o nome dos dois (peça 190, p. 50/58), entre outras coisas e uma série de fotografias.

22. Esse também foi o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo ao asseverar que ‘vieram aos autos fotografias de eventos e reuniões (fls. 152/157) que contaram com a participação dos funcionários investigados, além de listas de presença (fls. 158/163) e e-mails enviados no desempenho das funções (fls. 164/177)’. Por essa razão, inclusive, aquele inquérito que apurava improbidade administrativa acabou sendo arquivado em relação aos mesmos responsáveis.

6.7. De fato, pelo que se deduz dos documentos à peça 190, p. 50-51, 60-61, 62-64, alguma atividade laboral foi desenvolvida pelo recorrente junto ao Sesi/CN em 2013, fazendo supor a existência de algum vínculo e suscitando a discussão sobre o cumprimento ao disposto no artigo 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU (‘A apuração do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido’), conforme aliás já ressaltado no referido voto vencido (peça 490, p. 5, itens 17-18). A responsabilização nesse caso deveria se configurar pela total ausência de relação laboral, como se o empregado estivesse recebendo sem trabalhar, o que se afigura não ser o caso, de acordo com os elementos dos autos. Desses elementos, observa-se que algum trabalho era desempenhado por Rogério Aurélio Pimentel, não havendo fundamento para se impugnar a totalidade dos pagamentos feitos a ele.

6.8. Ante o exposto, deve-se acolher a alegação e dar provimento ao recurso, para efeito de excluir a responsabilidade do recorrente neste processo e por consequência suprimir o débito e a multa a ele impostas.

7. Ausência de fundamentos para a responsabilização

7.1. O recorrente Jair Antônio Meneguelli alega que:

a) a responsabilização do recorrente decorreu exclusivamente da falta de comprovação da contraprestação laboral do empregado Rogério Aurélio Pimentel; ocorre que a situação desse empregado era em tudo semelhante ao caso da empregada Marlene Araújo Lula da Silva, que teve o seu recurso de revisão integralmente provido, para afastar todas as irregularidades que lhe haviam sido imputadas, conforme Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário; (peça 639, p. 6)

b) no referido acórdão, considerou-se que a empregada não estaria incluída no rol de quem deve prestar contas, por não ostentar a qualidade de gestora de recursos públicos; nessa condição, não estaria sujeita à inversão do ônus da prova; e, nada obstante, teria apresentado nos autos provas suficientes da sua contraprestação laboral, embora isso fosse desnecessário no caso concreto, em que o ônus de provar caberia ao eventual ‘acusador’; (peça 639, p. 8)

c) em que pese ter sido considerado revel nos autos, Rogério Aurélio Pimentel teve a sua contraprestação laboral exercida de forma equivalente à da outra empregada, mas não valorada inicialmente no relatório e voto que sustentaram o Acórdão 1.195/2014-TCU-Plenário; (peça 639, p. 10-11)

d) segundo o voto condutor do Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário, tendo comprovado atividades no início de 2014, a presunção é de que tenha trabalhado também em 2013, e não o contrário; o ônus comprobatório é do ente ‘acusador’, sendo despicinda a apresentação de provas pelo empregado em relação à sua contraprestação laboral; (peça 639, p. 11)

e) pelos mesmos motivos que levaram ao Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário, também devem ser afastadas as irregularidades que levaram à condenação do recorrente; (peça 639, p. 11)

f) considerando-se a absoluta similaridade dos casos, também o recurso interposto pelo segundo

empregado, Rogério Aurélio Pimentel, deve ser conhecido e provido, para afastar qualquer irregularidade na sua relação laboral com o CN/Sesi; (peça 639, p. 15)

g) provido o recurso do empregado, por decorrência lógica e fática, não subsiste qualquer irregularidade na gestão do CN/Sesi por parte do ora recorrente, devendo ser afastadas as penalidades que lhe foram impostas, incluindo ressarcimento, multas e impedimento de ocupar cargos públicos. (peça 639, p. 15)

Análise

7.2. Também esse recorrente almeja uma espécie de provimento por arrastamento, utilizando a estratégia de vincular a situação jurídica de Marlene Araújo à de Rogério Aurélio Pimentel, cuja ausência de contraprestação laboral determinou a condenação do recorrente.

7.3. O recorrente aduz que no caso vertente teria havido uma inversão do ônus da prova para que os empregados comprovassem a contraprestação laboral, quando na verdade o ônus seria do acusador, no caso, o Poder Público.

7.4. Essa questão já havia sido levantada no voto condutor do Acórdão 2.469/2023-Plenário, quando o relator *ad quem* aduziu que ‘o voto que fundamentou o Acórdão 1.195/2018-Plenário se orientou na tese de que ‘cabe ao responsável o ônus de comprovar a efetiva prestação de serviços, com base no dever de prestar contas previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967’ e registrou sua ‘ressalva quanto ao enquadramento de empregados ou servidores públicos no rol de quem deve prestar contas com inversão do ônus da prova’. Lembrou ainda que ‘a responsabilização [do empregado] não é igual à do ‘agente público que praticou o ato irregular’, ou seja, efetivou a despesa com pagamento salarial indevido, prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, mas sim na condição solidária de ‘terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’, conforme estabelecido no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992’. Por fim, entendeu que ‘a hipótese referente à percepção de salários não comporta inversão do ônus da prova contra o empregado público’ e que ‘o ônus da prova segue o disposto no art. 373 do Código de Processo Civil, incumbindo ao Poder Público, primeiramente, evidenciar o ‘fato constitutivo do seu direito’ quanto à pretensão ressarcitória’ (voto, peça 593, p. 2, itens 11-12 e 14-15).

7.5. Na verdade, a responsabilidade de comprovar a contraprestação laboral não é nem do empregado (que não presta contas), nem do Poder Público (que nesse caso teria que comprovar a não ocorrência de um fato (fato negativo, o que constituiria a chamada prova diabólica). A responsabilidade primária por comprovar a contraprestação laboral por parte dos empregados seria do gestor público, no caso, o ora recorrente, na condição de então Presidente do Sesi/CN. A responsabilidade dos empregados seria solidária mas acessória à do referido gestor público, na condição de beneficiários dos pagamentos irregulares, nos termos do artigo 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, que estabelece que este Tribunal, ‘no caso de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’.

7.6. No caso vertente, não houve inversão do ônus da prova, mas uma incorreta atribuição de tal ônus, porquanto considerou-se que a responsabilidade por comprovar a contraprestação laboral seria dos empregados. De fato, a menção ao artigo 70 da Constituição Federal pode ter dado a entender que haveria uma obrigação dos empregados de prestar contas e que a responsabilidade do gestor público é que seria acessória à daqueles, quando o correto é o contrário. Contudo, essa falha na fundamentação da responsabilidade dos empregados não implica suprimir a responsabilidade que é de fato do então presidente do Sesi/CN, de modo que a responsabilidade dos empregados não estaria substantivamente incorreta (embora sob outro fundamento legal), acaso restasse não comprovada pelo gestor a prática laboral dos empregados.

7.7. Ante essas considerações, não procede a alegação de que o ônus de comprovar a atividade



laboral dos empregados seria do Poder Público, pois na verdade é do ora recorrente, na condição de presidente do Sesi/CN. Também não procedem as alegações de que a situação jurídica de Rogério Aurélio Pimentel e Marlene Araújo seriam idênticas e de que ele teria exercido laboral de forma equivalente à da mencionada empregada, porquanto a atividade laboral de cada um deles deveria ser comprovada distintamente, até porque tinham funções distintas (assessor de projetos e assessora de eventos).

7.8. Do mesmo modo, conforme já aduzido nesta instrução, também não procede a alegação de que o recurso de revisão de Marlene Araújo foi provido porque, ‘tendo comprovado atividades no início de 2014, a presunção é de que tenha trabalhado também em 2013’ ou porque o ônus probatório seria do Poder Público, ‘sendo despicienda a apresentação de provas pelo empregado em relação à sua contraprestação laboral’. O provimento se deu porque há nos autos elementos que comprovam que a referida empresa prestou serviços ao Sesi/CN em 2013.

7.9. De todo modo, considerando que, segundo defendido nesta instrução, há elementos nos autos que objetivamente apontam para a contraprestação laboral ao Sesi/CN por parte de Rogério Aurélio Pimentel em 2013, e considerando que tal circunstância derrui o fundamento da responsabilização tanto daquele empregado quanto do ora recorrente, deve-se dar provimento ao recurso, para efeito de julgar as contas do recorrente regulares com ressalvas, suprimindo-se o débito e a multa a ele impostas.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

- a) o entendimento deste Tribunal se orienta no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (item 5);
- b) há elementos nos autos que atestam a efetiva contraprestação laboral ao Sesi/CN do empregado Rogério Aurélio Pimentel em 2013, não havendo fundamento para se impugnar a totalidade dos pagamentos feitos a ele (item 6);
- c) a comprovação de que o empregado Rogério Aurélio Pimentel desenvolveu alguma atividade laboral em favor do Sesi/CN em 2013 derrui o fundamento da responsabilização tanto daquele empregado quanto do ora recorrente (item 7).

8.1. Ante essas conclusões, deve-se dar **provimento aos recursos**, para efeito de excluir a responsabilidade de Rogério Aurélio Pimentel e julgar regulares com ressalvas as contas de Jair Antônio Meneguelli, suprimindo-se o débito solidário e as multas individuais a eles impostas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso interposto por Jair Antônio Meneguelli e, no mérito, dar-lhe provimento, julgando-se suas contas regulares com ressalvas e suprimindo-se o débito e a multa a ele impostas;
- b) conhecer do recurso interposto por Rogério Aurélio Pimentel e, no mérito, dar-lhe provimento, excluindo-se sua responsabilidade e suprimindo-se o débito e a multa a ele impostas;
- c) informar os recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO



Trata-se de Recursos de Revisão interpostos por Rogério Aurélio Pimentel (peça 628) e Jair Antônio Meneguelli (peça 639) em face do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, deliberação que, em sede de Recurso de Reconsideração, foi parcialmente alterada pelo Acórdão 347/2020-TCU-Plenário.

2. Por meio da deliberação original, que apreciou a prestação de contas ordinária do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) referente ao exercício de 2013, os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa e da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.
3. O Acórdão 347/2020-TCU-Plenário negou provimento ao recurso de Rogério Aurélio Pimentel, mantendo sua condenação, mas deu provimento parcial ao recurso de Jair Antônio Meneguelli, para tornar insubsistente a multa que lhe fora aplicada pelo item 9.6 do acórdão original.
4. A irregularidade que fundamentou a condenação decorreu da não comprovação da contraprestação laboral por parte de Rogério Aurélio Pimentel, então empregado do Sesi/CN no cargo de Assessor de Projetos. A apuração, iniciada por meio de relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) e aprofundada por inspeção deste Tribunal, concluiu pela ausência de elementos que demonstrassem a efetiva prestação de serviços durante o exercício de 2013.
5. Em consequência, Pimentel e o então Presidente do Sesi/CN, Jair Antônio Meneguelli, foram condenados solidariamente ao ressarcimento dos salários pagos no período, no montante histórico de R\$ 131.752,20.
6. Nesta fase processual, o recorrente Rogério Aurélio Pimentel fundamenta seu pleito no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, alegando a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. A peça recursal apresenta como novos elementos de prova oito escrituras públicas declaratórias, contendo depoimentos de ex-colegas de trabalho, ex-prefeitos e um Deputado Federal.
7. Sustenta que tais depoimentos comprovam a efetiva contraprestação de serviços ao longo de 2013, por meio da descrição de atividades de articulação institucional que, por sua natureza, não geraram registros documentais à época. Alega, ainda, que sua situação é análoga à de outra empregada responsabilizada no mesmo processo, Marlene Araújo Lula da Silva, cujo recurso de revisão foi provido pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário.
8. O recorrente Jair Antônio Meneguelli, por sua vez, também com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, argumenta que o próprio Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário e as novas provas trazidas por Rogério Aurélio Pimentel (as oito escrituras declaratórias) constituem documentos novos com eficácia sobre sua condenação.
9. Defende que sua responsabilidade é meramente reflexa da imputada a Pimentel e que, uma vez comprovada a prestação de serviços por este último, sua condenação solidária perde o objeto por decorrência lógica e em respeito aos princípios da isonomia e da coerência das decisões desta Corte.
10. Ao final, ambos pleiteiam o conhecimento e o provimento de seus respectivos recursos para que sejam julgadas regulares suas contas, com a exclusão de seus nomes do rol de responsáveis e o afastamento do débito e das sanções que lhes foram impostas.
11. Em sua análise de mérito, a unidade instrutora responsável pelo feito (AudRecursos) propôs o conhecimento e o provimento de ambos os expedientes.



12. Quanto a Rogério Aurélio Pimentel, a unidade concluiu que, embora as declarações de terceiros apresentadas não sejam suficientes, por si sós, para comprovar a prestação dos serviços, outros elementos já constantes dos autos – como um relatório produzido pelo recorrente e listas de presença em reuniões – indicam que houve, em alguma medida, contraprestação laboral no exercício de 2013.
13. Diante disso, entendeu não haver fundamento para a impugnação da totalidade dos pagamentos recebidos, o que desconstitui a base para sua responsabilização, propondo a exclusão do débito e da multa que lhe foram impostos.
14. Em relação a Jair Antônio Meneguelli, a AudRecursos argumentou que sua condenação solidária decorreu exclusivamente da ausência de contraprestação laboral por parte de Rogério Aurélio Pimentel. Assim, uma vez afastada a irregularidade atribuída ao empregado, a responsabilidade do então gestor perde o seu fundamento, motivo pelo qual propôs o provimento de seu recurso para julgar suas contas regulares com ressalvas, com a supressão do débito e da multa.
15. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutora.
16. Feita essa necessária contextualização fática, passo a decidir.
17. Conheço dos presentes Recursos de Revisão, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento.
18. Acolho, em sua integralidade, as conclusões da unidade instrutora, endossadas pelo Ministério Público junto a este Tribunal, incorporando seus fundamentos a estas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.
19. A condenação original dos recorrentes, proferida por meio do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, assentou-se sobre uma premissa fática central: a ausência total de comprovação da contraprestação laboral por parte de Rogério Aurélio Pimentel durante o exercício de 2013. O voto condutor daquela deliberação foi explícito ao rechaçar os poucos elementos então disponíveis, como um relatório de atividades e uma lista de presença, por considerá-los insuficientes e desprovidos de fidedignidade para atestar um ano de trabalho.
20. A estrutura da condenação se erigiu sobre um pilar jurídico igualmente decisivo: a atribuição do ônus da prova ao empregado e ao gestor, com base no dever constitucional de prestar contas. Foi sob essa ótica que a ausência de um lastro documental consistente se converteu em prova de dano ao erário, resultando na responsabilização solidária de Jair Meneguelli por culpa *in vigilando*.
21. Os recursos ora em apreço, contudo, trazem à cognição desta Corte elementos novos que, em conjunto, possuem a eficácia necessária para desconstituir tanto a premissa fática quanto o enquadramento jurídico que levaram à condenação, exigindo uma reavaliação completa da matéria sob a luz dos princípios da verdade material e do formalismo moderado.
22. Todavia, antes mesmo de adentrar na análise dos novos documentos trazidos em sede de revisão, é importante registrar que a convicção sobre a fragilidade da condenação imposta aos recorrentes não é matéria nova para este Relator. Na ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração, que culminou no Acórdão 347/2020-TCU-Plenário, proferi voto divergente (peça 490) no qual já manifestava minha discordância com a manutenção das penalidades, por entender que os elementos probatórios então disponíveis, ainda que não exaustivos, já eram suficientes para demonstrar que houve, em alguma medida, a prestação de serviços, o que se

mostrava incompatível com a premissa de completa inatividade laboral que fundamentou uma condenação de tamanha gravidade.

23. Naquele voto, destaquei a necessidade de “máxima cautela” em processos que tangenciam a esfera disciplinar, especialmente no que tange à quantificação de um débito derivado de suposta inatividade laboral, à luz do art. 210, II, do nosso Regimento Interno. A dificuldade, nesse tipo de apuração, reside em atender ao critério de alta segurança exigido por esta Corte para a imputação de débitos calculados por estimativa.
24. O referido dispositivo é claro ao determinar que a apuração do débito por estimativa só é possível quando se obtém, por meios confiáveis, uma “quantia que seguramente não excederia o real valor devido”. Questionava, assim, como se poderia ter a segurança necessária para estimar o valor de um suposto dano quando os autos já continham indícios de que algum trabalho havia sido prestado.
25. O ponto central da minha divergência, contudo, residia na constatação de que a premissa de ausência total de provas não era verdadeira. Afirmei, textualmente, que “os autos revelam que, em alguma medida, trabalhos foram realizados por Marlene Araújo e Rogério Aurélio Pimentel” (peça 490, p. 5).
26. Para sustentar tal afirmação, apontei elementos concretos que já constavam dos autos e que, a meu ver, foram indevidamente desconsiderados ou subvalorizados: um relatório produzido e assinado exclusivamente por ele [Rogério Aurélio Pimentel] (peça 190, pp. 60-61), além de diversas listas de presença com o seu nome – e o de Marlene, também recorrente naquela ocasião (peça 190, pp. 50-58) (peça 490, p. 5). Ressaltei, ainda, que o próprio Ministério Público do Estado de São Paulo, ao arquivar inquérito sobre os mesmos fatos, havia chegado a conclusão semelhante, com base em fotografias, listas de presença e e-mails.
27. Portanto, esta deliberação constitui a confirmação de uma linha de raciocínio já estabelecida, que sempre considerou temerária a condenação baseada em uma suposta, mas não comprovada, ausência total de contraprestação laboral.
28. Em acréscimo, destaco que os recorrentes apresentam, nessa fase, oito escrituras públicas declaratórias lavradas em cartório, nas quais ex-colegas de trabalho, superiores hierárquicos e agentes políticos externos atestam, sob as penas da lei, a efetiva prestação de serviços por Rogério Aurélio Pimentel em 2013.
29. Se a prova original já era insuficiente para condenar, os novos elementos trazidos com os recursos de revisão tornam inviável a manutenção do julgado. As referidas escrituras públicas não são meros testemunhos isolados, mas formam um corpo probatório coeso, diversificado e detalhado, que preenche as lacunas deixadas pela natureza do trabalho exercido.
30. Embora a jurisprudência desta Corte tradicionalmente trate a prova testemunhal com cautela, entendendo que, de forma isolada, ela comprova a declaração, mas não o fato declarado, sua aplicação não pode ser absoluta a ponto de ignorar as particularidades do caso concreto. Os princípios da busca da verdade material e do formalismo moderado impõem ao julgador o dever de superar os óbices meramente formais para alcançar a realidade dos fatos.
31. As atribuições de Pimentel, descritas como de articulação institucional e prospecção de parcerias, envolviam majoritariamente reuniões presenciais, visitas e contatos telefônicos – atividades que, por sua natureza, não geram um consistente rastro documental. Descartar por completo um conjunto tão significativo de testemunhos seria aderir a um formalismo excessivo, em detrimento da busca pela verdade material.
32. A força dos novos documentos reside em sua coesão, diversidade e complementaridade. Não se trata de alegações genéricas, mas de uma narrativa detalhada e multifacetada,

construída por depoentes com diferentes perspectivas. Menciono como exemplo o testemunho de Sandra Rodrigues Cabral, então Chefe de Gabinete da Presidência do Sesi/CN, que confirma a elaboração, em março de 2013, de um estudo para subsidiar a implantação do Projeto ViraVida, e o diálogo com prefeitos da região do ABC Paulista.

33. Essa afirmação é corroborada de forma independente por Luiz Marinho, ex-prefeito de São Bernardo do Campo, que se recorda de ter recebido Pimentel em seu gabinete, em 2013, para tratar especificamente do Projeto ViraVida. Por sua vez, Carlos Grana, ex-prefeito de Santo André, adiciona outra camada de validação, ao rememorar reuniões em 2013 para discutir um programa de segurança alimentar.
34. Essa teia de evidências externas é reforçada pelos depoimentos internos de colegas de escritório, que atestam a rotina de trabalho e a presença física do recorrente. O efeito sinérgico desses novos documentos é determinante, pois eles recontextualizam e validam os indícios que já constavam dos autos, rebatendo, ponto a ponto, os argumentos que sustentaram a manutenção da condenação no Acórdão 347/2020-TCU-Plenário.
35. O mesmo “Relatório Comunidades de São Bernardo do Campo”, que o voto condutor daquela deliberação desqualificou por não possuir assinatura ou visto da chefia, agora é validado e autenticado pela declaração juramentada da então Chefe de Gabinete da Presidência, Sandra Rodrigues Cabral. Seu testemunho, ao confirmar a realização do trabalho de campo que deu origem ao documento, supre a lacuna que o tornava uma peça isolada.
36. A declaração da superior hierárquica funciona como a chancela institucional que faltava, atestando que o relatório não era um ato particular do empregado, mas o produto de uma atividade por ela conhecida e, portanto, inserida no fluxo de trabalho da entidade.
37. Da mesma forma, as listas de presença e os e-mails, antes considerados insuficientes por serem registros isolados, agora se inserem em uma narrativa coerente de atividade contínua, servindo como marcos documentais dentro do fluxo de trabalho descrito pormenorizadamente pelos depoentes.
38. A aparente disparidade de provas documentais em comparação com as relacionadas às atividades de outros assessores, ponto central do voto que manteve a condenação, encontra agora sua devida explicação. Os depoimentos dos ex-prefeitos e da chefia imediata confirmam que a natureza das atribuições de Pimentel era, de fato, distinta, focada na articulação externa e em contatos que, por essência, não geram o mesmo tipo de rastro documental que atividades internas.
39. Ademais, a tese de que a atividade laboral só teria se iniciado em 2014, após a fiscalização, também resta superada, uma vez que as oito escrituras públicas declaratórias são taxativas ao descrever eventos e projetos realizados especificamente ao longo de todo o exercício de 2013, preenchendo a lacuna temporal que antes gerava desconfiança. Aliás, adoto aqui a presunção lógica inversa, já utilizada no voto condutor do Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário: diante da existência de provas de atividade em 2014, a presunção que cabe é a de que o empregado trabalhou em 2013, e não o contrário.
40. Forma-se, assim, uma consistente prova indiciária. Conforme a jurisprudência desta Corte, “indícios vários e coincidentes são prova” (Acórdãos 2735/2010 e 2143/2007, ambos do Plenário). O mosaico probatório, agora robustecido com os testemunhos documentados, em complementariedade dos elementos preexistentes, é plenamente suficiente para demonstrar que houve, sim, contraprestação laboral, afastando a premissa de inatividade total que fundamentou a condenação. Como bem ponderou a unidade instrutora, não há fundamento para impugnar a totalidade dos pagamentos efetuados.



41. Já o segundo pilar da condenação original – a atribuição do ônus da prova ao empregado – também ruiu diante da evolução jurisprudencial desta própria Corte, consolidada no Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário, proferido nos autos deste mesmo processo. Naquela assentada, ao dar provimento ao recurso de revisão de Marlene Araújo Lula da Silva, cuja situação fática era idêntica à de Pimentel, o Tribunal estabeleceu a tese de que “a hipótese referente à percepção de salários não comporta inversão do ônus da prova contra o empregado público”.
42. Rogério Aurélio Pimentel, como Assessor de Projetos, não era gestor, ordenador de despesas ou responsável por prestar contas nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição. Sua responsabilidade, portanto, seria acessória e solidária, conforme preceitua o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, e, neste caso, dependeria da comprovação de um ato irregular primário do gestor que tivesse resultado em dano ao erário.
43. Assim, exigir que ele prove que trabalhou, especialmente anos após os fatos e diante de uma falha institucional de controle, é impor-lhe uma prova demasiadamente complexa. A dificuldade probatória foi gerada por uma decisão do próprio empregador, o Sesi/CN, que, por meio da Ordem de Serviço 002/2006, dispensou o controle de frequência sem instituir um mecanismo alternativo de aferição das atividades. A ausência de um sistema de ponto não pode gerar uma presunção de culpa contra o trabalhador.
44. Nesse ponto, é fundamental destacar a distinção em relação ao precedente – Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário, invocado para a condenação original (Acórdão 1.090/2012-TCU-Segunda Câmara). Naquele caso, como bem delineado no voto condutor da decisão, havia provas consistentes da ausência de trabalho, como declarações dos gerentes e o desconhecimento da própria empregada sobre seu local de lotação.
45. Vê-se, assim, que as circunstâncias deste caso são inteiramente opostas: os registros funcionais são regulares, o local de trabalho e a linha de subordinação são conhecidos, e agora há múltiplos depoimentos que atestam a atividade.
46. A identidade fática e jurídica entre os casos de Pimentel e Marlene Araújo é inconteste e foi reconhecida desde a fase de auditoria pela CGU. Negar ao recorrente o mesmo tratamento dispensado a Marlene, agora que ele apresentou um conjunto probatório análogo, seria violar frontalmente o princípio da isonomia e criar uma contradição interna insustentável nesta deliberação. A coerência e a segurança jurídica exigem que o entendimento firmado no Acórdão 2.469/2023-TCU-Plenário seja estendido ao presente caso.
47. Por fim, a responsabilidade solidária de Jair Antônio Meneguelli decorreu da suposta irregularidade dos pagamentos. Uma vez comprovada a contraprestação laboral pelo outro recorrente, o pagamento de seus salários se revela devido e regular. Descaracterizado o dano ao erário, o nexo de causalidade que fundamentava a condenação do gestor por culpa *in vigilando* se rompe. Não subsiste, portanto, qualquer fundamento para manter as sanções que lhe foram impostas em decorrência desses fatos.
48. Nesse contexto, acolho integralmente a proposta da unidade instrutora, uma vez que os novos elementos trazidos aos autos, somados à correta aplicação do direito no que tange ao ônus da prova e ao princípio da isonomia, desconstituem de forma cabal os fundamentos do acórdão recorrido.
49. Em consequência, o provimento dos recursos deve levar a deliberações distintas para cada recorrente, em conformidade com sua posição jurídica nos autos: para Jair Antônio Meneguelli, gestor principal, o julgamento de suas contas como regulares com ressalva, consubstanciada na ausência de mecanismos de controle e de aferição de resultados para os empregados em função de confiança dispensados do registro de frequência; para Rogério Aurélio Pimentel, incluído como terceiro solidariamente responsável, a exclusão de sua responsabilidade.



Diante do exposto, voto para que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2548/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.890/2014-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Prestação de Contas)
3. Recorrentes: Rogério Aurélio Pimentel (021.607.188-74); Jair Antonio Meneguelli (326.768.838-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF) e outros, representando Jair Antonio Meneguelli; João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Leticia da Cunha Sanches (410.326/OAB-SP), Mariana Milanesio Monteggia (66.133/OAB-DF) e outros, representando Rogério Aurélio Pimentel.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Revisão interpostos por Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel contra o Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, que julgou irregulares suas contas em razão da ausência de comprovação de contraprestação laboral no âmbito do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) referentes ao exercício de 2013,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 e no art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

 - 9.1. conhecer e dar provimento aos Recursos de Revisão interpostos por Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel, a fim de:
 - 9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.195/2018-TCU-Plenário, bem como a parcela dos subitens 9.1, 9.9 e 9.10 do mesmo acórdão referente a Jair Antônio Meneguelli e Rogério Aurélio Pimentel;
 - 9.1.2. julgar regulares com ressalva as contas de Jair Antônio Meneguelli, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;
 - 9.1.3. excluir a responsabilidade de Rogério Aurélio Pimentel;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/CN) e à Procuradoria da República no Distrito Federal; e
 - 9.3. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-43/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.299/2022-9 [Apenso: TC 010.210/2022-9]

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

Interessado: Sin Trab Mov Mer Em Geral Arru Stos Sv Gua Cub e S Seba (58.200.395/0001-56).

Representação legal: Anderson Medeiros Bonfim (315.185/OAB-SP), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (90.846/OAB-SP) e outros, representando a Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONTRATO DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO (PRES 26/96) RELATIVO AO PORTO DE SANTOS. QUESTIONAMENTO A ATO DO PODER CONCEDENTE QUE INDEFERIU PEDIDO DE ADAPTAÇÃO E PRORROGAÇÃO CONTRATUAL COM BASE NO DECRETO 9.048/2017 E FUNDAMENTADO NO ACÓRDÃO 1.446/2018-TCU-PLENÁRIO. ALEGAÇÃO DE QUE A DELIBERAÇÃO EXERCEU CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. REJEIÇÃO. CONFIGURAÇÃO, POR PARTE DO TRIBUNAL, DE CONTROLE DE LEGALIDADE DE ATO INFRALEGAL (DECRETO) FRENTE À LEI, SEM INVADIR A COMPETÊNCIA DO STF. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL COMO FACULDADE DA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DA ARRENDATÁRIA. CONTRATO COM VIGÊNCIA EXPIRADA. SUPERVENIÊNCIA DE DECISÃO DA ANTAQ QUE INDEFERIU OS PLEITOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA EMPRESA.

CONHECIMENTO. PERDA DE OBJETO DA CAUTELAR.
IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a última instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 65), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 66-67):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo apartado ao TC 030.098/2017-3, a partir de petição formulada pela Empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos (peça 5), atualmente denominada Movecta S.A., com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, para que o então Ministério da Infraestrutura (Minfra) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) se abstenham de realizar a licitação da área explorada através do Contrato de Arrendamento PRES 26/96, e, ainda, não adotem qualquer providência tendente a afetar a relação contratual nos termos ora entabulados, seja encerrando-a por advento de termo, seja convertendo-a em contrato de transição.

HISTÓRICO

2. A representante firmou o Contrato de Arrendamento PRES 26/96 em 23/5/1996, com prazo de 10 anos, prorrogável por igual período, tendo por objeto a movimentação de carga geral containerizada ou não, em uma área que abrangia então 25.000 m², no Porto Organizado de Santos. Desde então, a avença passou por aditamentos que operaram alterações na movimentação mínima contratual (MMC) e no valor de arrendamento, expandiram a área a ser explorada, e prorrogaram por mais dez anos a vigência do contrato, até o ano de 2016.

3. Com o advento do Decreto 9.048/2017, que, em seu art. 2º, trouxe a possibilidade de o arrendatário manifestar interesse na adaptação dos contratos de arrendamento aos termos da Lei 12.815/2013, consta que a arrendatária pleiteou a referida adaptação objetivando a extensão da vigência de seu contrato até o limite máximo de 75 anos.

4. No âmbito do TC 030.098/2017-3, que promoveu o acompanhamento dos atos e procedimentos adotados pelo Poder Público visando à adaptação de contratos de arrendamentos portuários em razão das alterações normativas introduzidas pelo Decreto 9.048/2017, este Tribunal, por meio do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, determinou que o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) se abstivesse de celebrar termos aditivos de adaptação, com ampliação da vigência máxima dos contratos, nas hipóteses de prorrogação ordinária e antecipada. Além disso, determinou que a pasta se abstivesse de celebrar os termos também nos casos de prorrogação por reequilíbrio econômico-financeiro, quando não se atestasse a vantajosidade da prorrogação e a clara configuração, no caso concreto, dos pressupostos da teoria da imprevisão.

5. Em face da decisão do Tribunal, a pasta ministerial negou o pedido de adaptação do contrato realizado pela empresa Localfrio. Por essa razão, a empresa se manifestou junto a esta Corte de Contas em embargos de declaração (peça 5), questionando, em suma, a competência do Tribunal para realizar, o que considerou, um exemplo de controle de constitucionalidade em abstrato do conteúdo do Decreto 9.048/2017.

6. Pleiteou também medida cautelar com o objetivo de impedir a pasta ministerial de promover licitação da área em questão, ou de tomar qualquer providência em relação ao encerramento da relação contratual ou sua conversão em contrato de transição. Referidos embargos foram recebidos como representação e tratados à parte, nos autos deste processo.

7. Adicionalmente, o Sindicato dos Trabalhadores na movimentação de mercadorias em geral e arrumadores de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhém, Peruibe, Itariri, Pedro de Toledo, Miracatu, Ilha Comprida, Cananéia, Pariqueira-Açu, Jacupiranga, Eldorado, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba (Sintrammar) apresentou



manifestação no TC 030.098/2017-3 com os mesmos fatos e pedidos. Entendeu-se pertinente, por economia processual, acostar tal documentação ao presente processo (peça 35) e analisá-la conjuntamente com a petição da Localfrio.

8. Observe-se, ainda, que a despeito do vencimento do contrato de arrendamento, a Localfrio permaneceu explorando o terminal com base em decisão liminar do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, que aguardava manifestação da Antaq quanto a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pela empresa.

9. O Ministro Relator Bruno Dantas determinou, então, que se realizassem diligências junto ao Ministério, à Antaq e à Autoridade Portuária do Porto Organizado de Santos/SP, para conhecimento da situação do contrato em tela (peça 1).

10. Após análise das respostas às diligências, em instrução técnica à peça 42, esta Unidade Técnica propôs:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 170, §4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014 e, ainda, o Despacho de peça 1 do Ministro Relator, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) conhecer da petição apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores na movimentação de mercadorias em geral e arrumadores de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhém, Peruíbe, Itariri, Pedro de Toledo, Miracatu, Ilha Comprida, Cananéia, Parquera-Açu, Jacupiranga, Eldorado, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba (Sintrammar), para, no mérito, considerá-la improcedente;

c) indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela Localfrio S.A. e pela Sintrammar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

d) informar a Localfrio S. A., a Sintrammar, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura (SNPTA/MInfra), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Santos Port Authority (SPA) 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) encerrar o presente processo por meio de seu apensamento definitivo ao TC 030.098/2017-3, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.

11. Em seguida, o Acórdão 407/2022-Antaq indeferiu os vários pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro realizados pela arrendatária, além de reconhecer que a exploração do terminal com base em decisão judicial liminar configura desequilíbrio a ser compensado pela Localfrio em favor da União. A Agência determinou, ainda, que o Tribunal Regional da Primeira Região fosse cientificado dessa decisão, para adoção das providências cabíveis (peça 57).

12. Registre-se também que o Ministério Público de Contas da União se manifestou de acordo com a proposta formulada por esta Unidade, à peça 58.

13. Finalmente, a empresa, atualmente denominada Movecta S.A., juntou parecer jurídico (peças 61 e 62) a estes autos, bem como peticionou (peça 63) novamente que o Tribunal torne insubsistente a determinação exarada no Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário.

14. A presente instrução, portanto, visa cumprir despacho do Ministro Relator Jhonatan de Jesus (peça 64), que fez restituir o processo à AudPortoFerrovia para análise da referida petição (peça 63).

EXAME TÉCNICO

15. Em sua petição (peça 63), a representante sustenta que o Decreto 9.048/2017 limitou-se a exigir, para adaptação dos contratos de arrendamento, que o interessado fosse titular de contrato firmado ainda na vigência da antiga Lei 8.630/1993 e que esse contrato estivesse em vigor na data



de 11 de maio de 2017. Assim, não caberia ampliar tais condições para além do que expressamente dispôs o decreto.

16. Em prosseguimento, sustenta que o Tribunal de Contas da União, ao proferir o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, teria extrapolado os limites da legislação infraconstitucional aplicável. Isso porque, segundo a peticionária, a deliberação condicionou a celebração dos termos aditivos de adaptação à verificação prévia do prazo original de vigência contratual e da possibilidade de sua prorrogação, valendo-se de princípios constitucionais como fundamento.

17. Argumenta, finalmente, que essa determinação configuraria, em verdade, uma forma de controle abstrato de constitucionalidade do mencionado decreto, na medida em que vedou, de maneira prévia e geral, a celebração dos termos aditivos de adaptação. Ressalta que, no ordenamento jurídico brasileiro, tal atribuição é reservada exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, não cabendo ao Tribunal de Contas exercer função típica de jurisdição constitucional em abstrato.

Análise da AudPortoFerrovia

18. Percebe-se que o arrazoadado é mera reprodução das teses já defendidas pela empresa e analisadas pela instrução técnica à peça 42. Com efeito, a comparação da peça 63 com a petição que deu origem a este processo (peça 5, p. 5-10) demonstra que a mais recente foi confeccionada a partir de diversos excertos da mais antiga, reprisados em sua literalidade. Trata-se, em essência, da mesma petição.

19. Diante disso, só resta ratificar os termos em que a instrução técnica anterior respondeu às mesmas alegações da empresa. Rememorem-se, nesse sentido, as análises anteriormente aduzidas pela AudPortoFerrovia, conforme segue.

20. A prorrogação e/ou adaptação do contrato não é um direito da empresa, mas opção da Administração, a ser exercida com base em robusta fundamentação que evidencie o interesse público de manutenção da avença, de conformidade com a Lei de Processo Administrativo. Argumentar que a Movecta S.A. tem direito subjetivo a permanecer na área mesmo depois da vigência do seu contrato é contrariar a doutrina e a jurisprudência pátrias, tanto desta Corte como do Judiciário.

21. Assim, o início de procedimentos para licitação da área STS15, terreno objeto do contrato com a Movecta S.A., não configura nenhuma violação a direito da representante, mas é o padrão para empreendimentos desse tipo.

22. Reforça esse ponto de vista o Acórdão 407/2022-Antaq, que rejeitou os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro feitos pela empresa. A continuidade da exploração da área pela Movecta S.A. seria justificada se houvesse fato excepcional a embasar a extensão do contrato, o que não é o caso, conforme decisão da agência reguladora.

23. Quanto à alegação de que este Tribunal teria exercido controle concentrado de constitucionalidade, tanto a instrução técnica como o Voto do Ministro Relator do processo original deixam claro que o propósito do TC 030.098/2017-3, que resultou no Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário (Ministro Bruno Dantas), era examinar a legalidade dos procedimentos executados pelo Poder Público para adaptar os contratos existentes.

24. Uma vez que esses procedimentos se pautaram no Decreto 9.048/2017, foi necessário verificar a aderência do Decreto ao ordenamento jurídico, de modo a evitar a instituição de situações excepcionais que extrapolem tanto os limites do poder regulamentar quanto as cláusulas contratuais originalmente pactuadas. Ressalte-se que, consoante reconhece de forma pacífica a doutrina e a jurisprudência, tal exame não se confunde com controle de constitucionalidade.

25. Sob essa ótica, observa-se que o Decreto 9.048/2017, ao admitir a possibilidade de adaptação contratual com vistas à extensão dos prazos originalmente estipulados, sem que haja motivação idônea que justifique tal medida, ultrapassa manifestamente os contornos do poder regulamentar. Com isso, ofende não apenas o ordenamento jurídico e os princípios estabelecidos na legislação,



mas também, de maneira reflexa, a própria Constituição Federal. Importa lembrar, ainda, que a configuração do controle concentrado de constitucionalidade pressupõe afronta direta ao texto constitucional, o que não ocorreu.

26. Ademais, mostra-se desarrazoado e juridicamente insustentável admitir que um ato infralegal possa assegurar ao arrendatário de contrato vigente — limitado a um prazo máximo de 10 anos, prorrogável por igual período — a prerrogativa de estender sua vigência a até 70 anos, sem que se verifique fato extraordinário e desequilibrador que justifique tal medida. Um ato administrativo que promovesse essa forma de adaptação careceria de qualquer parâmetro de razoabilidade e proporcionalidade.

27. Portanto, **propõe-se, diante da ausência de novos argumentos apresentados na peça 63, ratificar os termos da instrução técnica à peça 42, com a atualização do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), porque passou a deter as competências do extinto Ministério da Infraestrutura (MInfra), de modo a indeferir os pedidos formulados pela representante.**

CONCLUSÃO

28. Trata-se de processo apartado do TC 030.098/2017-3, instaurado por determinação do Ministro Relator (peça 1), em razão de petição apresentada pela então Empresa Localfrio S.A. (peça 5), atualmente Movecta S.A., com pedido de medida cautelar para impedir o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de licitar a área objeto do Contrato de Arrendamento PRES 26/96 ou de adotar medidas que afetassem a relação contratual, como encerramento por advento de termo ou conversão em contrato de transição.

29. Na peça 5, em síntese, a arrendatária questiona o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, que estabeleceu que a adaptação de contratos aos termos do Decreto 9.048/2017, o qual ampliou a vigência máxima de arrendamentos para até 70 anos, não poderia resultar em prorrogação além do prazo original sem a ocorrência de situação superveniente e excepcional. Argumenta que o Acórdão teria realizado controle concentrado de constitucionalidade, o que seria vedado ao TCU.

30. Em instrução técnica à peça 42, esta Unidade Técnica concluiu pela inexistência de controle concentrado de constitucionalidade, mas sim de controle de legalidade dos procedimentos adotados pelos órgãos competentes para execução do Decreto 9.048/2017, e propôs a improcedência da representação e a rejeição da medida cautelar. Além disso, após diligências junto ao Ministério, à Antaq e à Autoridade Portuária, quanto à situação do Contrato PRES 26/96, não identificou nenhuma irregularidade na condução do processo de reequilíbrio do contrato de arrendamento, concluindo-se pela razoabilidade dos argumentos da Antaq no sentido de considerar equilibrada a avença.

31. Assim, esta Unidade Técnica se manifestou em instrução acostada à peça 42, na qual concluiu pela inexistência de controle concentrado de constitucionalidade, mas sim de controle de legalidade.

32. Posteriormente, o Acórdão 407/2022-Antaq indeferiu os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro da arrendatária e determinou que a exploração do terminal com base em decisão liminar judicial fosse compensada pela Localfrio em favor da União.

33. Nesta oportunidade, a empresa apresentou nova petição, à peça 63, na qual repisou os argumentos já analisados na instrução pretérita (peça 42), assim como requereu que o TCU tornasse sem efeito a determinação do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário.

34. Contudo, em vista da ausência de novos argumentos ou de fatos novos capazes de alterar os fundamentos da citada instrução, concluiu-se pela ratificação da proposta ali realizada, de modo a reconhecer a improcedência desta representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ratificar a proposta já realizada em instrução técnica à peça 42, de modo a:



i. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 170, §4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014 e, ainda, o Despacho de peça 1 do Ministro Relator, para, no mérito, considerá-la improcedente;

ii. conhecer da petição apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores na movimentação de mercadorias em geral e arrumadores de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhém, Peruíbe, Itariri, Pedro de Toledo, Miracatu, Ilha Comprida, Cananéia, Pariqueira-Açu, Jacupiranga, Eldorado, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba (Sintrammar), para, no mérito, considerá-la improcedente;

iii. indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela Movecta S.A. e pela Sintrammar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

b) informar a Movecta S.A., a Sintrammar, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Autoridade Portuária de Santos (APS) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) encerrar o presente processo por meio de seu apensamento definitivo ao TC 030.098/2017-3, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo apartado do TC 030.098/2017-3, autuado como representação por despacho do ministro relator (peça 1), a partir de petição da empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, atualmente denominada Movecta S.A. (peça 5). A representante requereu a concessão de medida cautelar contra atos do então Ministério da Infraestrutura (Minfra) — atualmente Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) — e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

2. O pedido teve por objetivo impedir que os referidos órgãos licitassem a área atualmente explorada pela representante mediante o Contrato de Arrendamento PRES 26/96, no Porto Organizado de Santos/SP, ou adotassem providências que modificassem a relação contratual, seja por encerramento do termo, seja por conversão em contrato de transição.
3. O contrato foi celebrado em 23 de maio de 1996, com prazo de dez anos, prorrogável por igual período, para a movimentação de carga em área de 25.000 m². Desde então, a avença passou por aditamentos que alteraram a Movimentação Mínima Contratual (MMC), reajustaram o valor de arrendamento, ampliaram a área explorada e prorrogaram a vigência por mais dez anos, até 2016.
4. Com a edição do Decreto 9.048/2017, que permitiu a adaptação dos contratos de arrendamento às disposições da Lei 12.815/2013, a arrendatária solicitou a adequação de seu contrato com o objetivo de prorrogar sua vigência.
5. No mesmo período, no âmbito do TC 030.098/2017-3, processo de acompanhamento dos atos e procedimentos administrativos relativos ao novo decreto, este Tribunal proferiu o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. A decisão determinou que o órgão ministerial se abstivesse de celebrar termos aditivos de adaptação que ampliassem o prazo máximo dos contratos, sem demonstração de vantagem ou de fato superveniente que justificasse a prorrogação —ordinária, antecipada ou decorrente de reequilíbrio econômico-financeiro.



6. Em decorrência dessa deliberação, o Ministério indeferiu o pedido da empresa. A representante, então, questiona o ato, alegando que o acórdão teria extrapolado a competência desta Corte ao exercer controle abstrato de constitucionalidade do decreto.
7. Ressalto que o Sindicato dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral e Arrumadores de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Região (Sintrammar) apresentou manifestação com os mesmos fundamentos e pedidos (peça 35), posteriormente acostada a estes autos.
8. Em relação às medidas adotadas, o Contrato de Arrendamento PRES 26/96 teve sua vigência encerrada em 2016. Desde então, a empresa permaneceu operando o terminal por força de decisão liminar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que condicionou a continuidade da exploração a manifestação da Antaq sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pela arrendatária.
9. Por meio de despacho (peça 1), o Ministro Bruno Dantas, como dito acima, recebeu a petição como representação e determinou diligências junto ao Ministério, à Antaq e à Autoridade Portuária de Santos (APS), a fim de obter informações atualizadas sobre a situação contratual.
10. Após a análise das respostas, a unidade técnica propôs julgar a representação improcedente e indeferir a medida cautelar requerida (peça 42).
11. No curso da tramitação processual, sobreveio o Acórdão 407/2022-Antaq (peça 57), que indeferiu os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados pela empresa e reconheceu a existência de desequilíbrio em favor da União diante da exploração do terminal amparada em decisão liminar judicial.
12. Posteriormente, a representante apresentou duas novas petições (peças 61 a 63), reiterando os argumentos já expostos. Em vista disso, determinei a devolução dos autos à unidade instrutora para a análise da última manifestação.
13. Em sua manifestação conclusiva (peça 65), a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que a petição de peça 63, apresentada pela empresa em 2025, reproduz integralmente as teses já examinadas nos autos, razão pela qual ratificou a proposta constante da peça 42, reiterando que o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário realizara legítimo controle de legalidade dos procedimentos adotados pelo Poder Público, sem configurar controle de constitucionalidade. Reafirmou, ainda, que a prorrogação contratual constitui faculdade da Administração, e não direito subjetivo da arrendatária, destacando que o Acórdão 407/2022-Antaq afastara a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro apresentada pela empresa.
14. Diante disso, a AudPortoFerrovia propõe, pois, conhecer da representação e, no mérito, julgá-la improcedente, bem como considerar improcedente a petição do Sintrammar e indeferir a medida cautelar requerida.
15. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por intermédio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 58), manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada na peça 42 e ratificada na manifestação conclusiva (peça 65).
16. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

II

17. A representação deve ser conhecida, pois preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU. Destaco, ainda, o ingresso do Sintrammar (peça 35), na condição de *amicus curiae*, conforme autorizado por despacho do então ministro relator à peça 45.



18. Quanto à medida cautelar pleiteada, seu exame está prejudicado. O pedido liminar, de natureza acessória, pressupõe plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e existência de risco na demora (*periculum in mora*). Considerando que o processo se encontra apto ao julgamento de mérito e a sua análise exauriente absorve a cognição sumária da cautelar, declaro, portanto, a perda de objeto do pleito.
19. Quanto ao mérito, acompanho integralmente as análises da AudPortoFerrovia, constantes das peças 42 e 65, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, em consonância com o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 58).
20. A questão central consiste em verificar se o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, ao definir parâmetros para a adaptação de contratos de arrendamento com base no Decreto 9.048/2017, teria invadido a competência do Supremo Tribunal Federal (STF).
21. Em síntese, a representante sustenta que a adaptação contratual prevista no decreto configura direito subjetivo das arrendatárias. Alega que o TCU, ao vedar de forma geral e abstrata a celebração de termos aditivos que ampliassem a vigência dos contratos, teria proferido deliberação com efeito *erga omnes* e vinculante, o que equivaleria a controle concentrado de constitucionalidade, função exclusiva do Supremo. Argumenta, por fim, que esta Corte de Contas teria extrapolado seu rol de competências, porquanto não detém natureza jurisdicional para exercer tal tipo de controle.
22. Rejeito a alegação.
23. O TCU não exerceu controle abstrato de constitucionalidade do Decreto 9.048/2017. Em vez disso, atuou em controle de legalidade dos atos administrativos voltados à adaptação contratual, no exercício das competências previstas no art. 71, incisos IV e IX, da Constituição Federal.
24. Como assentado no Acórdão 1.446/2018-Plenário, sua atuação limitou-se a verificar a compatibilidade do decreto, ato infralegal, com a Lei 12.815/2013, por ele regulamentada: não houve exame abstrato de validade constitucional, mas contenção de excesso do poder regulamentar.
25. O decreto, ao admitir a extensão de prazos contratuais originalmente pactuados (no caso, do prazo de dez anos, prorrogável por igual período, para até 70 anos) sem que houvesse motivação idônea, extrapolou manifestamente os contornos da autoridade normativa.
26. Essa extrapolação configura vício de legalidade, por violação direta a princípios basilares do Direito Administrativo, como o dever de licitar (art. 37, XXI, e art. 175 da CF), a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e a obrigatoriedade de prazo determinado nos contratos de concessão.
27. O STF tem reiteradamente afirmado que, quando algum decreto regulamentar (ato secundário) dispõe além do permitido pela lei por ele regulamentada (ato primário), o vício configurado é de legalidade, e não de inconstitucionalidade direta.
28. O controle concentrado de constitucionalidade somente se aplica quando há afronta direta a texto constitucional, o que não se verifica na espécie. Conforme jurisprudência pacífica daquela corte, exemplificada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 966-MC/DF e 589/DF, a incompatibilidade de decreto com a Constituição é reflexa, resultante de contrariedade prévia à lei; trata-se, portanto, de crise de legalidade sujeita ao controle exercido pelos órgãos de controle externo.
29. Assim, o TCU, por meio do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, ao determinar que o gestor se abstivesse de aplicar dispositivos do decreto sem amparo legal, restringiu-se a exercer o



controle concreto de legalidade lhe atribuído pelo art. 71, incisos IV e IX, da Constituição Federal, sem invadir a competência do Supremo Tribunal Federal.

30. Superada essa questão, aponto que a representante não possui direito subjetivo à adaptação ou prorrogação do contrato de arrendamento. A prorrogação de contratos administrativos é faculdade da Administração Pública, não um direito do contratado. A regra constitucional é licitar; prorrogar, como exceção, exige comprovação robusta de vantajosidade e atendimento ao interesse público, o que não se verificou no caso concreto.
31. Ademais, a premissa fática que sustentava a permanência da empresa na área foi superada. A representante atuava amparada por medida liminar, condicionada à análise de seus pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pela Antaq. Ocorre que a agência reguladora, por meio de seu Acórdão 407/2022-Antaq (peça 57), indeferiu tais pleitos e reconheceu a existência de desequilíbrio em favor da União em face da exploração do terminal após o término do contrato, em 2016.
32. Dessa forma, não subsiste nenhum fundamento fático ou jurídico que justifique a demanda da representante de impedir o encerramento do contrato ou a realização de nova licitação para a área. Concluo, portanto, pela improcedência da representação e o consequente arquivamento do processo.
33. Registro que, em 22/10/2025, o Diretor-Presidente da Autoridade Portuária de Santos (APS) juntou aos autos informações atualizadas sobre a situação do contrato de arrendamento portuário de titularidade da empresa Movecta S/A. Segundo esse ofício, o Ministério de Portos e Aeroportos reconheceu a viabilidade técnica e a conveniência administrativa do plano de investimentos proposto pela arrendatária, no montante de R\$ 190 milhões, voltado à ampliação da capacidade de recepção e movimentação de cargas do terminal, de forma a compatibilizar a infraestrutura com a expansão recente do Porto de Santos, notadamente a entrada em operação do terminal Tecon Santos 10. A autoridade portuária, em análise do pleito, não identificou óbices de natureza técnica ou urbanística, e ainda destacou que o plano de investimentos pode se mostrar uma solução viável de autocomposição junto à arrendatária, tendo em vista os passivos potenciais decorrentes da ação judicial ainda existente entre a Movecta S/A e a APS, que podem alcançar cifras da ordem de trezentos milhões de reais (peça 68).
34. Diante de caso dessa complexidade, sobre o qual incide decisão liminar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região favorável à empresa, sem previsão de encerramento, considero conveniente deixar registrado que não há óbice em sede de controle externo a que a autoridade portuária exerça seu juízo de conveniência e oportunidade, à luz da legislação de regência, do interesse público primário e da avaliação do custo de oportunidade e do risco de derrota judicial com impacto para os cofres da estatal, quanto ao acatamento do pleito em tela.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2549/2025 – TCU – Plenário



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Sin Trab Mov Mer em Geral Arru Stos Sv Gua Cub e S Seba (58.200.395/0001-56).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos;; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.
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 Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Anderson Medeiros Bonfim (315.185/OAB-SP), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (90.846/OAB-SP) e outros, representando a Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Movecta S.A. (antiga Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos) acerca de possíveis irregularidades em atos do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários relacionados à condução do processo de licitação da área objeto do Contrato de Arrendamento PRES 26/96,

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 por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e, no mérito, considerá-la improcedente, restando prejudicado o exame do pedido cautelar;

9.2. informar à Autoridade Portuária de Santos (APS) que não há óbices, em sede de controle externo, à busca de encerramento de ações judiciais por meio de autocomposição com a empresa arrendatária, desde que essa solução atenda fundamentadamente ao interesse público, à relação custo-benefício da decisão e à legislação vigente, conforme seu juízo de discricionariedade administrativa;

9.3. informar o teor desta deliberação à Movecta S.A., ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Autoridade Portuária de Santos; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA



Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 032.605/2017-0 [Apenso: TC 014.048/2021-3]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Marechal Taumaturgo/AC.

Responsáveis: Antônio Cristóvão de Oliveira (411.949.002-59); Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

Representação legal: Emerson Soares Pereira (1.906/OAB-AC), representando Itamar Pereira de Sá.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS). RECURSOS PARA ATENÇÃO BÁSICA AOS POVOS INDÍGENAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A MODIFICAR A DECISÃO COMBATIDA. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 109):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 89-101) interposto por Itamar Pereira de Sá, ex-prefeito municipal de Marechal Taumaturgo/AC (gestão 2005 a 2008), contra o Acórdão 5406/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES (peça 26). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel os responsáveis Itamar Pereira de Sá e Antônio Cristóvão de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III, §§ 5º e 7º; e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos responsáveis Itamar Pereira de Sá e Antônio Cristóvão de Oliveira, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Data de ocorrência	Valor original (R\$)
12/1/2007	53.591,81
13/3/2007	30.003,92
28/3/2007	38.759,07
2/5/2007	33.212,09
25/5/2007	20.414,63
23/7/2007	3.396,80
17/8/2007	112.272,66



26/9/2007	44.503,26
22/10/2007	47.026,73
20/11/2007	69.450,00
7/12/2007	69.450,00
21/2/2008	52.495,50
23/4/2008	87.853,19
26/5/2008	105.830,59
24/6/2008	32.687,84
7/8/2008	31.001,74
19/8/2008	4.724,94
23/9/2008	34.188,99
16/10/2008	37,74
21/11/2008	14.929,79
22/12/2008	20.427,69

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas às notificações;

9.4. autorizar, desde logo, se requerido, o pagamento das dívidas dos Srs. Itamar Pereira de Sé e Antônio Cristóvão de Oliveira, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, 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 do TCU;

9.5. enviar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Acre, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Itamar Pereira de Sá, ex-prefeito municipal de Marechal Thaumaturgo/AC (gestão 2005 a 2008), e Antônio Cristóvão de Oliveira (CPF 411.949.002-59), ex-Secretário Municipal de Saúde (período de gestão: 30/11/2006 a 31/12/2008); em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos integrantes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde do referido município, nos exercícios de 2007 e 2008, caracterizado pela ausência de apresentação de documentação de despesa correspondente aos saques efetuados na conta corrente específica.

2.1. A presente TCE foi instaurada em razão da constatação de irregularidades geradoras de dano ao erário na aplicação de recursos do SUS em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) na Secretaria Municipal de Saúde de Marechal Thaumaturgo/AC. A auditoria originou-se da programação anual de fiscalizações do Denasus sobre recursos repassados fundo a fundo nos anos 2007 e 2008 e objetivou verificar a aplicação dos recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, bem como avaliar a organização do serviço e ações de atenção à saúde dos povos indígenas do município em alusão.

2.2. Extrai-se do Relatório de Auditoria Denasus 8943 e seus anexos (peça 1, p. 7-44) e do Relatório Complementar de Auditoria Denasus 8943 que a equipe do Denasus constatou irregularidades na aplicação dos recursos do SUS materializadas por ausência de documentação comprobatória e pagamentos indevidos de recursos do Bloco da Atenção Básica transferidos ao



Fundo Municipal de Saúde do referido município em 2007 e 2008.

a) **irregularidade:** o gestor de Marechal Thaumaturgo/AC não apresentou, na íntegra, os documentos comprobatórios de despesas pagas com recursos do Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas, nos exercícios de 2007 e 2008, no valor histórico de R\$ 906.258,98. Constatações 63109 e 376992 (peças 1, p. 11-12 e 28; e 3, p. 43-45 e 60).

2.3. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 10-12), realizou-se a **citação** solidária de Itamar Pereira de Sá e Antônio Cristóvão de Oliveira; em razão da seguinte ocorrência (peças 15 e 17):

a) **irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos componentes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde Marechal Thaumaturgo/AC (depositados na conta corrente PAB n. 58.044-9, Agência n. 234-8 do Banco do Brasil S/A), nos exercícios de 2007 e 2008, em razão da ausência de documentação comprobatória das despesas correspondentes aos saques efetuados;

b) **conduta de Itamar Pereira de Sá:** deixar de apresentar, na condição de prefeito municipal de Marechal Thaumaturgo/AC, a documentação exigida na legislação para comprovação da regularidade da aplicação dos recursos financeiros componentes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde transferidos ao Fundo Municipal de Saúde Marechal Thaumaturgo/AC nos exercícios de 2007 e 2008.

2.4. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 5406/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES (peça 26), e, no que interessa à presente análise, julgou irregulares as contas de Itamar Pereira de Sá, condenando-o em débito solidário com Antônio Cristóvão de Oliveira, no valor histórico de R\$ 906.258,98.

2.5. Irresignado, Itamar Pereira de Sá interpôs o recurso que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 103-104 e do despacho de peça 106 do Ministro Jhonatan de Jesus, sem atribuição de efeitos suspensivos ao Acórdão 5406/2020-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) preliminares:

a.1) análise da ocorrência da prescrição;

a.2) análise do cerceamento de defesa;

b) mérito:

b.1) análise da boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade na rubrica da Saúde Indígena nos exercícios de 2007 e 2008;

b.2) análise da culpabilidade do recorrente;

b.3) análise da ocorrência de boa-fé.

4.2. Registra-se que a análise atentará, além dos elementos constantes da matriz de responsabilização utilizada pelo TCU, para a questão da responsabilidade subjetiva, com base no Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos seus arts. 22 e 28.

Preliminares

5. Da análise da ocorrência da prescrição



5.1. Embora o recorrente não tenha alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. No presente caso, não ocorreu a prescrição. Com efeito, **o prazo de prescrição começou a correr em 29/1/2010 (Relatório de Auditoria do Denasus, peça 1, p. 7-44), correspondente à data do conhecimento da irregularidade ou do dano**, quando constatado em fiscalização realizada pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022). A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- a) em 11/8/2011, data do Parecer Técnico Denasus 1127 (peça 3, p. 5-8);
- b) em 14/8/2013, data do AR de notificação do prefeito sucessor de Marechal Thaumaturgo/AC para apresentar informações para instruir o processo de TCE (peça 3, p. 26-27);
- c) em 29/6/2015, data do Relatório Complementar 8943 de Auditoria do Denasus (peça 3, p. 39-69);
- d) em 25/11/2016, data do Relatório de TCE (peça 6, p. 49-58);
- e) em 25/9/2019, data do AR de citação de Itamar Pereira de Sá (peças 15 e 17);
- f) em 19/5/2020, data do Acórdão 5406/2020-TCU-2ª Câmara (peça 26);
- g) em fevereiro de 2021, com a notificação do Sr. Itamar acerca do acórdão condenatório (peças 63-65);
- h) em 9/7/2024, com a interposição do recurso de revisão por parte do responsável (peça 89); e
- i) em 1º/8/2024, data da instrução de admissibilidade do presente recurso (peças 103-104).

5.5. Antes de examinar a ocorrência ou não prescrição, traz-se à baila enunciados, extraídos da ferramenta ‘Jurisprudência Seleccionada’ no portal do TCU, que tratam das causas interruptivas da prescrição:

A prescrição intercorrente é interrompida por atos que contribuem para o andamento regular do processo, incluindo, além das medidas apuratórias em sentido estrito, as medidas de saneamento dos autos. A expressão ‘no curso das apurações’ (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022) abrange não apenas os atos de coleta ou produção de informações, mas também os atos necessários para viabilizar a análise dos dados obtidos e a instrução regular e eficiente do processo.

Acórdão 7391/2024-TCU-2ª Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 3336/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis



indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 2219/2023-Segunda Câmara | Relator: JHONATAN DE JESUS

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 2643/2022-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

5.6. A partir das causas interruptivas descritas acima nas alíneas ‘a’ a ‘g’ do item precedente, e, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

5.7. Após a notificação do Sr. Itamar, em fevereiro de 2021 (*vide* alínea ‘g’ do item 5.5), acerca do acórdão condenatório (peças 63-65), o Tribunal registrou o trânsito em julgado em 5/3/2021 (peça 67). Após o registro do trânsito em julgado, o Tribunal constituiu, em maio de 2021, o processo de cobrança executiva (TC 014.048/2021-3).

5.8. Em 9/7/2024, o Sr. Itamar ingressou com recurso de revisão (alínea ‘h’). O art. 9º da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estatui que ‘A interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais’.

5.9. Nesse sentido, o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2729/2023, rel. Ministro Aroldo Cedraz, ressaltou que a interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 **dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais** (art. 9º da Resolução-TCU 344/2022), sendo que, só no âmbito deste, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é aferida. O marco inicial para a contagem do prazo de prescrição é a data da interposição do recurso de revisão.

5.10. Em face do acima exposto, resta evidente a inoccorrência do fenômeno da prescrição, seja a principal seja a intercorrente.

6. Da análise do cerceamento de defesa

6.1. O defendente alega que não recebeu a citação, porquanto não mais residir no endereço da citação desde 2014, quando se separou de sua companheira, tendo essa permanecido como proprietária do imóvel (peça 89, p. 6).

Análise:

6.2. De plano, **rejeita-se** a tese do defendente. Com efeito, a citação de Itamar Pereira de Sá ocorreu no endereço constante da base de dados da Receita Federal do Brasil com data de atualização de 27/8/2019, conforme peças 13, 15 e 17 e que consta até os dias atuais na base CPF (peça 107). Nesse ponto, cabe ressaltar que a utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (Acórdão 6290/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 532/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro ANTONIO ANASTASIA; e 111/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER. Ademais, o recorrente não trouxe aos autos elementos probatórios de que residia em outro endereço que não o constante da base de dados da Receita Federal do Brasil.

Mérito



7. Da análise da boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade na rubrica da Saúde Indígena nos exercícios de 2007 e 2008

7.1. O recorrente traz a tese de que teria aplicação corretamente os recursos repassados à municipalidade na rubrica da Saúde Indígena (PSF-I), tendo apresentado os seguintes argumentos/documentos (peças 89, p. 14-18, 21-24, 28, 30-34 e 36-39; e 91-101):

a) apresentou tempestivamente e regularmente as prestações de contas mensais ao órgão concedente (Funasa) de 2007 e de 2008, sendo que somente eram liberados os recursos da parcela do mês seguinte com a demonstração da escorreita aplicação dos recursos no mês anterior (aprovação da prestação de contas), sistemática essa que foi relatada por agente público em sede judicial acerca de fatos idênticos ao destes autos (peças 89, p. 14-18 e 37-38; e 91-101);

b) não houve durante a execução do PSF-I e posteriormente qualquer notificação da Funasa, da Comunidade Indígena e do Conselho Gestor Indígena acerca de qualquer irregularidade (peças 89, p. 14, 17 e 38; e 101);

c) as despesas consideradas irregulares foram devido à ausência de documentos e não por desvio ou impropriedades na execução, não sendo crível a presunção relativa de dano ao erário adotada pelo TCU (peça 89, p. 14, 21, 24, 33 e 38);

d) os documentos comprobatórios existiam até o término do mandato do apelante (2008), tanto que significativa parte desses foram apresentados à Polícia Federal - não havendo como sustentar a presunção relativa de dano ao erário quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos (peças 89, p. 22-24, 30-32, 34, 36-38; e 91-100); e

e) não parece crível que a Secretaria Municipal de Saúde pudesse entender desnecessária a produção de documentos demonstrativos da execução e regularidade apenas de parte das despesas, sem esquecer que nenhum dos credores identificados por Leonísio Barreto (peça 3, p. 9-11) reclamaram acerca do não pagamento de seus créditos (peça 89, p. 24 e 39); e

f) não haveria razão para considerar irregulares as despesas não localizadas, constatadas pelo Denasus, considerando que todos os demais documentos auditados foram considerados regulares, conforme teoria da dúvida razoável e do princípio do *in dubio pro reo* (peça 89, p. 21-22, 24, 28, 36-38);

7.2. Para respaldar a sua alegação de que houve a boa e regular aplicação dos recursos, o ex-prefeito anexa os seguintes documentos:

a) notas fiscais (peças 94, p. 2-6; 95-98; e 100, p. 1-2);

b) planilhas de prestação de contas de valores do PSF-I referentes aos meses de janeiro de 2007 a setembro de 2007 (peça 99);

c) folha de profissionais do PSF-I – novembro (data incompleta) - peça 100, p. 3;

d) planilhas de revisão de gastos das equipes multidisciplinares (peça 100, p. 4-6);

e) gasto com insumos PSFI relativo a outubro de 2007 (peça 100, p. 7); e

f) sentença penal absolvendo o recorrente por falta de provas dos fatos ocorridos entre os anos de 2005 e 2006 (peça 101).

Análise:

7.3. Para subsidiar a análise dos argumentos do responsável, faz-se oportuno apresentar excerto do relatório e do voto condutor do *decisum* (peças 27; e 28, p. 1-2):

RELATÓRIO

(...)

4. Extrai-se do Relatório de Auditoria 8943 e seus anexos (peça 1, p. 7-44) que a equipe do Denasus constatou irregularidades na aplicação dos recursos do SUS materializadas por ausência de documentação comprobatória e pagamentos indevidos de recursos do Bloco da Atenção Básica



transferidos ao Fundo Municipal de Saúde do referido município em 2007 e 2008, conforme a seguir detalhado.

5. Irregularidade: Ausência de comprovação de despesas referentes às retiradas de recursos componentes do Bloco da Atenção Básica depositados na conta corrente do FMS de Marechal Thaumaturgo conta PAB nº. 58.044-9, Agência nº. 234-8 do Banco do Brasil S/A, sem documentação comprobatória das despesas (Constatação 150538 Relatório de Auditoria 8943).

6. O gestor de Marechal Thaumaturgo não apresentou, na íntegra, os documentos comprobatórios de despesas, pagas com recursos do Incentivo de Atenção Básica as Povos Indígenas, nos exercícios de 2007 e 2008.

7. O Fundo Nacional de Saúde repassou à Conta PAB nº. 58.044-9, Agência nº. 234-8 do Banco do Brasil, a importância de R\$ 1.666.800,00, para as ações de atenção básica aos povos indígenas de Marechal Thaumaturgo/AC, referente aos exercícios de 2007 e 2008. Todavia, o gestor não apresentou, na íntegra, os documentos comprobatórios de despesas, pagas com recursos do Incentivo de Atenção Básica as Povos Indígenas, conforme detalhamos a seguir:

8. Em 2007, o repasse foi de R\$ 833.400,00 e a despesa comprovada foi R\$ 311.319,03, sendo gastos:

- 1,18% com diárias;
- 49,89% com material de consumo;
- 5,78% com material permanente;
- 37,50% com serviços de terceiros-pessoa física; e
- 5,65% com serviços de terceiros-pessoa jurídica.

9. Em 2008, o repasse foi de R\$ 833.400,00 e a despesa comprovada foi de R\$ 449.221,99, sendo gastos:

- 0,21% com diárias;
- 59,86% com material de consumo;
- 0,98% com material permanente;
- 35,48% com serviços de terceiros-pessoa física; e
- 3,47% com serviços de terceiros-pessoa jurídica.

10. Restaram não comprovadas, portanto, despesas correspondentes a retiradas de recursos no valor de R\$ 906.258,98, espelhadas nos quadros II e III do relatório do Denasus e nos extratos bancários juntados aos autos (peça 1, p. 55-69 e peça 2, p. 1-37) e resumidos na tabela 1 infra.

(...)

VOTO

(...)

8. Dessa forma, por não haver sido comprovada a correta aplicação dos recursos em questão e por não haver nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis Itamar Pereira de Sé e Antônio Cristóvão de Oliveira ou outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica especializada e do Ministério Público junto ao TCU e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. (...) buscou nas manifestações constantes da fase interna desta TCE se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado em favor dos responsáveis em relação às irregularidades apontadas nestas contas especiais e delimitadas nos ofícios de citação de peças 15 e 16.

10. No entanto, os documentos analisados não serviram para afastar as irregularidades registradas



nestes autos. Nesse sentido, estão adequadamente caracterizados e lastreados em evidências os ilícitos praticados e a respectiva responsabilidade do ex-prefeito e do ex-secretário municipal de saúde, conforme indicado nos pareceres lançados nos autos e sintetizados na instrução da unidade técnica especializada, reproduzida no relatório precedente.

11. Portanto, não tendo sido contestadas as imputações veiculadas nos referidos ofícios de citação, permanecem caracterizadas as irregularidades apontadas nas conclusões do Relatório Completo do Tomador de Contas Especial (...).

7.4. Como se vê, a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos componentes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde Marechal Thaumaturgo/AC (depositados na conta corrente PAB n. 58.044-9, Agência n. 234-8 do Banco do Brasil S/A), nos exercícios de 2007 e 2008, decorreu da ausência de documentação comprobatória das despesas correspondentes aos saques efetuados. Esse fato ensejou a condenação do Sr. Itamar Pereira de Sé, solidariamente com Antônio Cristóvão de Oliveira, no valor histórico de R\$ 906.258,98.

7.5. Faz-se mister destacar, desde já, que nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986) - Acórdão 1895/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES.

7.6. Nesse sentido, o gestor deve provar a boa e regular aplicação dos recursos federais e, não o fazendo, há presunção de dano, obrigando o gestor a restituir os valores aos cofres públicos (Acórdão 1189/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VALMIR CAMPELO). **O cerne da questão está na ausência de documentos para comprovar a boa e regular aplicação das despesas glosadas.**

7.7. O responsável insere, nessa fase processual, ofícios/memorando (peças 91 a 93) e algumas notas fiscais (peças 94, p. 2-6, 95 a 98 e 100, p. 1-2), formulário de prestação de contas (peças 99 e 100, p. 3-7) e Sentença da Justiça Federal proferida peça Seção Judiciária do Estado do Acre (peça 101) com o intuito de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos.

7.8. Compulsando as notas fiscais às peças 94, p. 2-6; 95-98; e 100, p. 1-2; constata-se que das 32 (trinta e duas) apresentadas (peça 108), 30 (trinta) não apresentam data de emissão que remeta aos anos de 2007 e 2008, pelos seguintes motivos: (i) ausência de data na nota fiscal; (ii) emissão em 2006; e (iii) menção apenas ao mês. As duas únicas notas fiscais apresentadas que foram emitidas em 2007 não apresentam correlação com os extratos bancários da conta PAB 58.044-9, agência 0234-8, Banco do Brasil (peça 1, p. 28-36), impossibilitando a aferição do nexo de causalidade financeiro. Quanto aos demais documentos apresentados no recurso de revisão (peças 99; e 100, p. 3-7), esses não são hábeis a comprovar a boa e regular aplicação de recursos, porquanto são meramente declaratórios de gastos.

7.9 No tocante à argumentação de que os documentos comprobatórios existiam até o término do mandato do apelante (2008), tanto que significativa parte desses foram apresentados à Polícia Federal - não havendo como sustentar a presunção relativa de dano ao erário quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos; vê-se que essa não deve ser acatada. Ora, o recorrente não faz prova nos autos de que os documentos comprobatórios existiam até o término do seu mandato (2008), sendo que a documentação apresentada à Polícia Federal e juntada nestes autos às peças 94-100 não demonstra a regularidade das despesas objeto desta TCE.

7.10. O fato é que não foram apresentados documentos probatórios no valor histórico de R\$ 906.258,98.

7.11. Em relação ao argumento de que não haveria razão para considerar irregulares as

despesas não localizadas, constatadas pelo Denasus, considerando que todos os demais documentos auditados foram considerados regulares, conforme teoria da dúvida razoável e do princípio do *in dubio pro reo*; vê-se que esse tal argumento não é plausível. Ora, somente porque algumas despesas foram comprovadas não gera qualquer presunção de que as outras não comprovadas sejam regulares. Mais uma vez, repisa-se **o cerne da questão não está na regularidade ou não das despesas, mas sim na ausência de documentação comprobatória das despesas correspondentes aos saques efetuados.**

7.12. A alegação de que as prestações de contas mensais referentes aos anos de 2007 e 2008 foram propostas de forma tempestiva e regular ao órgão concedente (Funasa), sendo a liberação dos recursos condicionada à demonstração da correta aplicação dos valores no mês anterior, não se sustenta. Isso ocorre porque o recorrente não anexou aos autos documentos que comprovem essa afirmação. O fato é que o Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme Relatório Completo de Tomadas de Contas Especial 253/2016 (peça 6, p. 49-58), entendeu que o Sr. Itamar Pereira de Sá deveria ressarcir, solidariamente com Antônio Cristóvão de Oliveira, ao erário o valor histórico de R\$ 906.258,98.

7.13. Por fim, quanto à sentença judicial trazida à peça 101, vê-se que essa é completamente dissociada dos fatos tratados nesta TCE, pois se refere a situações ocorridas nos anos de 2005 e 2006, ao passo que o débito apurado nos autos se refere aos exercícios de 2007 e 2008.

7.14. De todo o exposto, propõe-se **não acolher** a tese do recorrente.

8. Da análise da ausência de culpabilidade do recorrente

8.1. Itamar Pereira de Sá defende a tese de que não teria culpa pela irregularidade danosa ao erário constatada pelo Denasus, tendo assim se manifestado (peças 89, p. 14, 22-24, 27-28, 30-38; e 91-100):

a) deve-se convir que havia uma presunção absoluta de que os documentos existiam até o fim da gestão do apelante (2008), mas que foram talvez sonogados e/ou extraviados pela gestão do prefeito sucessor (rivais políticos) - tendo esses toda a intenção de prejudicar politicamente o recorrente (peça 89, p. 23-24, 28, 30-34 e 36-38);

b) como a auditoria do Denasus ocorreu em 2009, era impossível ao recorrente (gestão 2001-2008) exercer a guarda dos documentos comprobatórios das despesas, porquanto não era mais o prefeito da municipalidade - o qual incumbia a apresentação dos documentos solicitados pelo Denasus e sonegou e/ou extraviou tais documentos - devendo esse gestor ser responsabilizado nesta TCE (peça 89, p. 14, 23-24, 27-28 e 30-38); e

c) não há nos autos indícios de que os documentos inexistiram ou foram extraviados durante a gestão do apelante (2001-2008), mas sim que parte deles existiam - conforme trazido em sede recursal (peças 89, p. 22, 24, 30-32, 34 e 36-38; e 91-100).

Análise:

8.2. Quanto ao argumento do apelante de que havia uma presunção absoluta de que os documentos existiam até o fim da gestão do apelante (2008), mas que foram sonogados e/ou extraviados pela gestão do prefeito sucessor; tem-se que esse não procede. Ora, o recorrente não faz prova nos autos de que os documentos passaram a não existir ou foram sonogados e/ou extraviados somente após a sua gestão (2001-2008). Não há elementos probatórios neste processo que evidenciem de maneira irrefutável a existência até 2008 dos documentos cuja ausência causou o dano erário apurado nesta TCE, tampouco há evidências que demonstrem de maneira certa que a ausência dos documentos faltantes tenha ocorrido somente a partir de 2009 (durante a gestão do prefeito sucessor).

8.3. Em suma, há possibilidade de que o extravio dos documentos tenha ocorrido na gestão de Itamar Pereira de Sá (2001-2008), não havendo provas de que houve extravio e/ou sonegação de documentos por parte do gestor sucessor, tampouco que esses tenham ocorrido de forma deliberada, salientando-se, nesse contexto, que o próprio recorrente afirma que parte dos



documentos faltantes foram trazidos em sede recursal.

8.4. De todo modo, a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos integrantes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde do município de Marechal Taumaturgo/AC, nos exercícios de 2007 e 2008, recai única e exclusivamente na pessoa do recorrente, porquanto as despesas ocorreram nesse interstício de seu mandato de prefeito (2001-2008). Não merece prosperar a alegação de que seria impossível a obtenção de documentos após o mandato do recorrente (gestão 2001-2008), uma vez que não exercia a guarda dos documentos comprobatórios das despesas. Efetivamente, o recorrente poderia ter tentado obter, administrativamente e/ou judicialmente, à municipalidade o acesso aos documentos necessários para a elisão do dano ao erário, providência essa não demonstrada nestes autos.

8.5. Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal (Acórdão 6905/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro ANTONIO ANASTASIA).

8.6. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986) - Acórdão 1895/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES.

8.7. No que concerne à responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito - o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, e 5547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

8.8. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese do recorrente.

9. Da análise da ocorrência da boa-fé

9.1. O apelante agiu de boa-fé (peça 89, p. 24).

Análise:

9.2. No que concerne à questão da boa-fé de pessoa física, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

9.3. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do recorrente, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar desde 2007 para uma atitude zelosa e diligente sua na comprovação da boa e regular aplicação dos recursos integrantes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde do referido município, nos exercícios de 2007 e 2008, caracterizado pela ausência de parte da apresentação de documentação de despesa correspondente aos saques efetuados na conta corrente específica (peças 1, p. 11-12 e



28; e 3, p. 43-45 e 60).

9.4 No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7936/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 13732/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 8987/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; e 1921/2011-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO.

9.5. Assim sendo, propõe-se **não acolher** a tese do apelante.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se pela **negativa de provimento** do recurso, considerando que:

- a) não ocorreu a prescrição para o exercício da pretensão ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;
- b) não houve cerceamento de defesa em relação ao recorrente, uma vez que esse foi regularmente citado;
- b.1) a utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos
- c) o recorrente não trouxe aos autos elementos comprobatórios hábeis para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade na rubrica da Saúde Indígena nos exercícios de 2007 e 2008;
- d) culpabilidade do recorrente pelo dano ao erário objeto desta TCE, porquanto era o gestor da municipalidade (2001-2008) à época das despesas não comprovadas (2007 e 2008); e
- e) a boa-fé não deve ser presumida mas sim demonstrada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos que pudessem apontar desde 2007 para uma atitude zelosa e diligente do recorrente na comprovação da boa e regular aplicação dos recursos integrantes do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas repassados pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde do referido município, nos exercícios de 2007 e 2008, caracterizado pela ausência de parte da apresentação de documentação de despesa correspondente aos saques efetuados na conta corrente específica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Itamar Pereira de Sá contra o Acórdão 5406/2020-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:

- a) **conhecer** do recurso, e, no mérito, **negar-lhe provimento**;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado do Acre, e aos demais interessados;
- c) 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.”

2. O MPTCU, representado pela Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada (peça 111).

É o relatório.



VOTO

Aprecio recurso de revisão interposto por Itamar Pereira de Sá, ex-prefeito do município de Marechal Thaumaturgo/AC, gestão 2005-2008, contra o Acórdão 5.406/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes.

2. O Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente e o condenou, solidariamente com Antônio Cristóvão de Oliveira, ao ressarcimento de R\$ 906.258,98 devido à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Incentivo à Atenção Básica aos Povos Indígenas (PAB Indígena) repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde nos exercícios de 2007 e 2008.
3. Em sua peça recursal, Itamar Pereira sustenta, em síntese: (i) cerceamento de defesa por não ter sido validamente citado; (ii) comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, com apresentação de novos documentos; (iii) ausência de culpabilidade, sustentando que os documentos faltantes foram extraviados ou sonegados pela gestão sucessora; e (iv) boa-fé em sua conduta.
4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestam-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento, considerando que as alegações do recorrente não afastam as irregularidades que fundamentaram a decisão questionada.
5. Brevemente historiados os passos processuais, passo a decidir.
6. Preliminarmente, ratifico o despacho de admissibilidade constante da peça 106, em atenção ao disposto nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, e conheço do apelo, porquanto atendidos os requisitos legais.
7. Embora o recorrente não tenha suscitado prescrição, esta foi analisada de ofício pela unidade técnica ao amparo da Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 no âmbito desta Corte, sob a justificativa de que, nos termos do referido normativo (art. 9º), o manejo desta via recursal origina novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais, e o marco inicial para contagem se daria na data de sua interposição.
8. Ocorre que interpretação recente do dispositivo, por meio do Acórdão 1.004/2025-Plenário, da minha relatoria, assentou o entendimento de que, se o recurso tiver por fim desconstituir punição ou condenação anteriormente aperfeiçoada e transitada em julgado – caso em tela –, a pretensão em causa não seria punitiva, assim como a natureza do provimento não seria condenatória, mas, sim, desconstitutiva. Logo, não seria adequado aplicar à hipótese o art. 9º da supracitada resolução, visto que ação de caráter desconstitutivo não se submete a prazo prescricional.
9. Destaco trechos relevantes do voto condutor da deliberação:

“31. Desse modo, a partir do trânsito em julgado, não mais corre prazo de prescrição na fase condenatória, visto que a pretensão punitiva ou ressarcitória já foi plenamente exercida no processo de controle externo mediante a decisão que deu origem ao correspondente título executivo; diante desse cenário, surge outra pretensão: efetivar o direito reconhecido por esse título na fase executória.

(...)

34. A prescrição da pretensão executiva acarreta apenas a extinção da execução, sem que isso afete o título condenatório. Se prescrita a possibilidade de cobrar a dívida, perde-se o ressarcimento pretendido, sem modificar a condenação e seus outros efeitos, como o



registro em cadastros de responsáveis com contas irregulares e a validade do registro de inidoneidade que já tenha sido efetuado antes da prescrição.”

10. No caso em tela, a decisão pela admissão do recurso não o dotou de efeito suspensivo, razão pela qual foi dado prosseguimento à execução do título, encaminhado, em 24/5/2021, à Advocacia-Geral da União (peça 38, TC 014.048/2021-3 – Cbex), a evidenciar a continuidade da adoção de providências nessa segunda fase que é autônoma.
11. O exame prescricional descrito no referido art. 9º não é, portanto, cabível no caso concreto, por se tratar de condenação transitada em julgado, com termo de cobrança já enviado ao órgão executor competente e com conhecimento do recurso de revisão sem efeito suspensivo – o que permite o andamento concomitante das ações de execução correlatas.
12. A interpretação restrita desse dispositivo, como destaquei no voto condutor do Acórdão 1.004/2025-Plenário, possibilita sua compatibilização com a sistemática processual prevista no Regimento Interno do TCU, na Lei 9.873/1999, no Código de Processo Civil e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).
13. O recorrente alega, ademais, que não foi validamente citado pois não mais residia no endereço utilizado para a citação desde 2014. Contudo, a citação foi realizada no endereço constante da base de dados da Receita Federal, atualizado em 2019 — sendo o mesmo que está registrado até os dias atuais na base CPF (peça 107) —, considerado válido para comunicação processual, conforme jurisprudência consolidada desta Corte (Acórdãos 6.290/2024-TCU-2ª Câmara e 532/2022-TCU-Plenário). Ademais, não apresentou prova de que residia em outro endereço à época da citação. Rejeito, assim, a alegação de cerceamento de defesa.
14. Quanto ao mérito, o recorrente apresentou novos documentos, como notas fiscais e planilhas de prestação de contas, para comprovar a regularidade das despesas. Contudo, a análise da AudRecursos constatou que a maioria das notas fiscais não se refere ao período de 2007-2008 ou não possui nexo de causalidade com os saques realizados na conta específica do PAB Indígena. Além disso, as planilhas apresentadas são meramente declaratórias e não constituem prova suficiente da boa e regular aplicação dos recursos.
15. A jurisprudência desta Corte é clara ao estabelecer que cabe ao gestor demonstrar, de forma inequívoca, a regularidade das despesas realizadas com recursos públicos (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e Acórdão 1.189/2008-TCU-1ª Câmara, Ministro Valmir Campelo). A ausência de documentação comprobatória gera presunção relativa de dano ao erário, que não foi elidida pelo recorrente; mantenho, portanto, a irregularidade a ele imputada.
16. Sustenta, inclusive, que os documentos faltantes foram extraviados ou sonegados pela gestão sucessora. No entanto, não apresentou provas de que os documentos existiam até o término de seu mandato ou de que foram extraviados deliberadamente pela administração subsequente. A responsabilidade pela guarda e disponibilização dos documentos é do prefeito à época da execução das despesas, conforme previsto no art. 66 do Decreto 93.872/1986. Além do que, Itamar Pereira de Sá não demonstrou ter adotado medidas administrativas ou judiciais com vistas a obter os documentos necessários à sua defesa, a reforçar sua culpabilidade.
17. Quanto à alegação de boa-fé, esta não pode ser presumida, devendo ser demonstrada por elementos concretos que evidenciem a diligência do gestor na aplicação e comprovação dos recursos. No caso, a ausência de comprovação documental e a inércia do recorrente em adotar providências para sanar as irregularidades afastam a possibilidade de reconhecê-la.
18. Concluo que as razões recursais apresentadas não são suficientes para elidir as irregularidades que motivaram a condenação do responsável, razão pela qual o presente recurso



de revisão não merece provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 5.406/2020-TCU-2ª Câmara.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2550/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.605/2017-0

1.1. Apenso: 014.048/2021-3

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

3. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

3.1. Responsáveis: Antônio Cristóvão de Oliveira (411.949.002-59); Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82).

3.2. Recorrente: Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82).

4. Órgão/Entidade: Município de Marechal Taumaturgo/AC.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Emerson Soares Pereira (1.906/OAB-AC), representando Itamar Pereira de Sá.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 5.406/2020-TCU-2ª Câmara,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. informar à Procuradoria da República no Acre, ao Ministério da Saúde e ao recorrente o teor desta deliberação.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 040.043/2023-1

Processos conexos: TC 019.309/2019-8 e TC 029.924/2021-9.

Natureza: Monitoramento.

Órgão: Ministério do Esporte.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES DIRIGIDAS AO MINISTÉRIO DO ESPORTE, CONSTANTES DO ACÓRDÃO 2234/2023-PLENÁRIO, REFERENTES À APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA EXAME DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS E ENVIO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. CUMPRIMENTO PARCIAL. NOVA DILIGÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com poucos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 49) que cuida do monitoramento das determinações endereçadas ao Ministério do Esporte por meio do Acórdão 2234/2023-Plenário (peça 4), atinentes à análise das prestações de contas em atraso e ao envio das respectivas tomadas de contas especiais a este Tribunal:

“HISTÓRICO

1. O presente monitoramento originou-se do TC 019.309/2019-8, que tratou de solicitação de prorrogação de prazo feita pelo Ministério da Cidadania para o cumprimento do art. 19-A da IN-TCU 71/2012, que estabelece prazo para envio das tomadas de contas especiais cujas datas de início de contagem são anteriores a 12/12/2016. Após análise realizada pela respectiva unidade técnica, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.690/2021-TCU-Plenário, com as seguintes determinações:

‘9.3. determinar ao Ministério da Cidadania que:

9.3.1. até 31/12/2021, conclua a análise das prestações de contas que, de acordo com o entendimento fixado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, refiram-se a atos sujeitos à prescrição da pretensão punitiva até o final de 2022, bem como remeta a este Tribunal as tomadas de contas especiais já constituídas, bem como as que vierem a sê-lo em decorrência da reprovação total ou parcial das referidas contas ou da omissão no dever de prestá-las;

9.3.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da notificação desta decisão, envie a este Tribunal novo plano de ação para a efetiva análise de todas as prestações de contas em atraso, cujo risco de prescrição da pretensão punitiva já tenha se concretizado ou se concretize a partir de 2023, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que julgar pertinentes, de forma padronizada para todos os setores incumbidos da análise de contas/processamento de tomadas de contas especiais no âmbito do Ministério da Cidadania, de modo a permitir totalizações:

9.3.2.1. o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada



a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para aplicação de sanção pecuniária, segundo entendimento fixado no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário;

9.3.2.2. os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando as informações mencionadas na alínea anterior e a quantidade de TCE em nome do mesmo Responsável;

9.3.2.3. cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma +Brasil;

9.3.2.4. uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018 e da IN/ME/CGU 1/2019;

9.3.2.5. mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial;

9.3.2.6. revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial; e

9.3.2.7. realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais;

9.3.2.8. os meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação;

9.3.2.9. o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas;

9.3.2.10. o nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União;

9.3.2.11. aprovação do plano de ação pelo Ministro de Estado;'

2. Após análise realizada pela unidade técnica sobre os documentos encaminhados pela unidade jurisdicionada (peça 13 do TC 029.924/2021-9), o Plenário emitiu o Acórdão 889/2022-TCU-Plenário no qual determinou o prosseguimento do presente monitoramento de modo a acompanhar a evolução do exame de prestações de contas e da instauração de TCEs pendentes de análise no respectivo Ministério. Também determinou que o acompanhamento fosse feito em base semestral e destacou algumas informações a serem analisadas:

‘9.1. determinar à Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial que dê continuidade ao presente monitoramento, utilizando-se dos instrumentos que considerar necessários, de modo a oferecer a este Tribunal as seguintes informações:

9.1.1. em base semestral, a evolução do exame de prestações de contas e da instauração e instrução das tomadas de contas especiais às quais aludem os subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.690/2021-Plenário, mostrando a situação dos estoques e dos processos remetidos ao TCU até 31/12/2021 e 31/06/2022;

9.1.2. na primeira etapa do monitoramento, referente à situação existente em 31/12/2021:

9.1.2.1. a implementação e eficácia das medidas anunciadas pelo Ministério da Cidadania no plano de ação apresentado em 17/09/2021 atinentes à gestão de sua força laboral, à otimização dos processos internos de trabalho, ao ajuste no modelo de análise preditiva desenvolvido pela CGU e à internalização de processos à Plataforma +Brasil;

9.1.2.2. a situação da ferramenta de coleta de dados mencionada no TC 000.255/2020-3, atinente ao Ministério do Desenvolvimento Regional, e a possibilidade de extrapolar o seu uso para o Ministério da Cidadania;

9.1.2.3. a especificação dos ajustes necessários para que o plano de ação do Ministério da Cidadania forneça o cronograma de entrega das TCE ao Tribunal, estratificado por ano de encerramento do instrumento de repasse;'

3. De modo a dar continuidade ao acompanhamento das ações empreendidas no Ministério da



Cidadania, a unidade técnica realizou, ainda em setembro de 2022, diligência para avaliar a evolução dos processos de contas no âmbito desse ministério. Em outubro de 2022, o ministério encaminhou documentação sobre o andamento e a atualização do seu plano de ação (peças 28 a 31 do TC 029.924/2021-9).

4. Cabe destacar que, em janeiro de 2023, ocorreu nova reforma ministerial, que extinguiu o Ministério da Cidadania e distribui suas atividades para dois novos ministérios: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS (Decreto 11.392/2023); e Ministério do Esporte – MESP (Decreto 11.450/2023).
5. Em maio deste ano, o MESP encaminhou ofício (peças 33 a 38 do TC 029.924/2021-9) solicitando esclarecimentos para permitir que seja dada continuidade ao determinado no Acórdão 1.690/2021-TCU-Plenário, tendo em vista a aplicação da Resolução-TCU 344/2022 nos processos sob sua responsabilidade. Também questiona a possibilidade de criação de novo Plano de Trabalho específico para esse ministério.
6. O MDS encaminhou ofício semelhante em junho de 2023 (peças 39 a 41 do TC 029.924/2021-9), no qual solicita esclarecimentos quanto à aplicação da Resolução-TCU 344/2022 e quanto ao envio de novas informações sobre o Plano de trabalho enviado para cumprimento do Acórdão 1.690/2021-TCU-Plenário.
7. Em 1/11/2023, já no âmbito do TC 029.924/2021-9, foi prolatado o Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), com as seguintes determinações ao Ministério do Esporte e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (peça 4):
 - ‘9.2. determinar ao Ministério do Esporte e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação deste acórdão, encaminhem, cada um, seu Plano de Ação para a efetiva análise das prestações de contas e tomadas de contas especiais de modo a evitar a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que julgarem pertinentes, de forma padronizada para todas as áreas técnicas incumbidas da análise de contas/processamento de tomadas de contas especiais, de maneira a permitir totalização no âmbito de cada ministério:
 - 9.2.1. o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022;
 - 9.2.2. os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando as informações mencionadas na alínea anterior e a quantidade de TCEs em nome do mesmo Responsável;
 - 9.2.3. cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov;
 - 9.2.4. uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018, da IN/ME/CGU 1/2019 e das Portarias Interministeriais ME/CGU 5.546/2022 e 5.548/2022;
 - 9.2.5. mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial;
 - 9.2.6. revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial;
 - 9.2.7. realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais;
 - 9.2.8. os meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação;
 - 9.2.9. o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações

- de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas;
- 9.2.10. o nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União; e
- 9.2.11. aprovação do plano de ação pelo Ministro de Estado;'
8. Em 8/12/2023, foi autuado o presente processo de monitoramento para aferir o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 2234/2023-TCU-Plenário por parte do Ministério do Esporte.
9. Após realização de diligência à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, nos termos do art. 11 da Lei 8443/92 c/c o art. 157 do RI/TCU, foi apresentada documentação (peças 13-14 e 16-19) com o intuito de comprovar o cumprimento das determinações exaradas no item 9.2 do Acórdão 2234/2023-TCU-Plenário.
10. Ao analisar a documentação apresentada, esta unidade técnica concluiu, conforme instrução de 11/7/2025, que apenas 3 dos 11 subitens constantes da determinação do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foram integralmente cumpridos pelo Ministério do Esporte (peças 20-22).
11. Considerando que a determinação previa o encaminhamento de Plano de Ação contendo, de forma obrigatória, as informações especificadas em todos os subitens, e que somente uma pequena parte dessas exigências foi atendida, verificou-se que o item 9.2 foi parcialmente cumprido (peças 20-22).
12. Assim, foi proposta a realização de nova diligência ao Ministério do Esporte, com o objetivo de que fossem apresentadas evidências complementares acerca do eventual cumprimento dos subitens ainda pendentes, além de orientar que o ofício de diligência contivesse alerta formal aos gestores de que o não cumprimento de determinação do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderia ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992 (peças 20-22).
13. O Plenário do TCU decidiu de acordo com a proposta apresentada e exarou, em 30/7/2025, o Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (peça 23).
14. Em 10/9/2025, o Ministério do Esporte apresentou resposta à diligência, o qual será analisada a seguir.

EXAME TÉCNICO

15. As deliberações a serem monitoradas no âmbito do presente processo se referem a elaboração de Plano de Ação para a efetiva análise das prestações de contas e tomadas de contas especiais de modo a evitar a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que julgarem pertinentes, de forma padronizada para todas as áreas técnicas incumbidas da análise de contas/processamento de tomadas de contas especiais, de maneira a permitir totalização no âmbito do ministério:

Acórdão	UJ	Item	Descrição resumida
Acórdão 2234/2023-TCU-Plenário (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)	Ministério do Esporte	9.2.1	o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022;
		9.2.2	os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando as informações mencionadas na alínea anterior e a quantidade de TCEs em nome do mesmo Responsável;
		9.2.3	cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov;
		9.2.4	uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa

			Interministerial/MP/CGU 5/2018, da IN/ME/CGU 1/2019 e das Portarias Interministeriais ME/CGU 5.546/2022 e 5.548/2022;
		9.2.5	mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial;
		9.2.6	revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial;
		9.2.7	realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais;
		9.2.8	os meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação;
		9.2.9	o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas;
		9.2.10	o nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União; e
		9.2.11	aprovação do plano de ação pelo Ministro de Estado;

16. Ao analisar a documentação apresentada (peças 13-14 e 16-19), após realização de diligência à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, em 15/4/2024 (peças 9-12), esta unidade técnica concluiu, conforme instrução de 11/7/2025 (peça 20), que apenas 3 dos 11 subitens constantes da determinação do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foram integralmente cumpridos pelo Ministério do Esporte (peças 20-22).

Acórdão	Item	Situação
Acórdão 2234/2023-TCU-Plenário (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)	9.2.1	Não cumprido
	9.2.2	Cumprido
	9.2.3	Não cumprido
	9.2.4	Não cumprido
	9.2.5	Não cumprido
	9.2.6	Não cumprido
	9.2.7	Não cumprido
	9.2.8	Não cumprido
	9.2.9	Não cumprido
	9.2.10	Cumprido
	9.2.11	Cumprido

17. Considerando que a determinação previa o encaminhamento de Plano de Ação contendo, de forma obrigatória, as informações especificadas em todos os subitens, e que somente uma pequena parte dessas exigências foi atendida, a Unidade técnica concluiu que o item 9.2 foi parcialmente cumprido.
18. Em relação aos subitens 9.2.2, 9.2.10 e 9.2.11 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, a Unidade Técnica os considerou cumpridos (peça 20), o que foi ratificado pelo Plenário desta Corte, por meio do Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (peça 23).
19. Cumprindo determinação do supracitado Acórdão, após proposta desta Unidade Técnica, foi realizada nova diligência ao Ministério do Esporte, em 25/8/2025 (peças 24 e 25).



20. As respostas apresentadas pelo Ministério do Esporte em razão da diligência serão analisadas a seguir.

A. Do item 9.2.1 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.1. o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022;

Resposta do gestor

21. Em resposta à diligência de 25/8/2025, o Ministério do Esporte informa que foram mapeados todos os processos que se encontravam pendentes de análise de prestação de contas e passíveis de prescrição (Ação A2 - Mapear o Passivo), tendo a data de 31/12/2023 como referência para extração de dados e levantamento dos processos com intuito de atender às determinações do TCU exaradas no bojo do Acórdão 2234/2023- TCU- Plenário, sendo identificados 1.923 processos críticos, que tiveram o encerramento de sua vigência entre o período de 01/01/2019 a 31/12/2023 (peça 27, p. 2).
22. Como evidências, o Ministério do Esporte apresentou: Relatório de acompanhamento do Plano de Ação (peça 42), Planilha relacionando os processos mapeados e concluídos (peça 40); Planilha relacionando os processos mapeados e em andamento (peça 41) e Relatório de TCE/CDI registrados no sistema e-TCE (peça 45).

Análise

23. Primeiramente, cabe destacar que o Ministério do Esporte não apresentou um novo Plano de Ação, ou retificação/atualização do plano apresentado anteriormente (peça 17).
24. Em sua resposta, o órgão assim se manifesta (peça 27, p. 2):

Manifestação:

Sobre o comentário consignado no "Anexo Peça 20 Instrução sobre o processo 040.043 2023-1", importante esclarecer que a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE é providência subsequente às análises conclusivas e será realizada à medida que forem recebidos os processos que tiverem sua prestação de contas rejeitada. A situação atual das TCE's será abordada na manifestação ao item 9.2.9.

Desse modo foram mapeados todos os processos que se encontravam pendentes de análise de prestação de contas e passíveis de prescrição (Ação A2 - Mapear o Passivo), tendo a data de 31/12/2023 como referência para extração de dados e levantamento dos processos com intuito de atender às determinações do TCU exaradas no bojo do Acórdão 2234/2023- TCU- Plenário, sendo identificados 1.923 processos críticos, que tiveram o encerramento de sua vigência entre o período de 01/01/2019 a 31/12/2023.

Dentre as ações proposta no plano de ação (A7.2 - ANALISAR OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS), encontra-se prevista a análise final desses 1.923 processos críticos, em 36 meses, classificados mediante parâmetros estabelecidos pela matriz de Priorização e Criticidade. Em agosto/2025, observa-se que desse total foram concluídos 1.058 análises de prestação de contas, que corresponde ao percentual de 55% em 18 meses.

25. A 'Ação A2 – Mapear o Passivo' mencionada pelo Ministério refere-se à planilha enviada em resposta à diligência anterior que consta como item não digitalizável na peça 19 (Anexo II - Mapa de ações e responsabilidades).
26. Nessa planilha, a Ação A2 consta como concluída em janeiro de 2024:

A2	MAPEAR O PASSIVO POR TODAS AS SECRETARIAS	A2.1. Extração de dados dos sistemas e controles internos	Concluído - janeiro/2024
		A2.2. Consolidação e planilhamento dos Dados	Concluído - janeiro/2024

27. Conforme análise na instrução à peça 20, tanto o plano de ação apresentado anteriormente


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

quanto os anexos trazem apenas as informações de forma sintética, como nas tabelas abaixo (peça 17, p. 11-16), sem apresentar uma lista com todos os processos de TCE pendentes de análise financeira, contendo o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022:

Quadro 1: Passivo de instrumentos - SNEAD

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTES DE ALTO DESEMPENHO - SNEAD							
PARCERIAS ABRANGIDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 344/2022							
CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO E TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2019	01	-	-	-	1	-	1.010.332,00
2020	00	-	-	-	-	-	-
2021	01	-	01	-	-	-	322.881,34
2022	12	01	3	03	05	-	10.019.245,49
2023	21	01	11	05	04	-	12.416.394,53
TOTAL	35	02	15	08	10	0	23.768.853,36

Fonte: Informação área técnica: Despacho nº 1/2024/MESP/SNEAD/DIPE/CGAAP

Quadro 2: Passivo de instrumentos - SNEAELIS

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE AMADOR, EDUCAÇÃO, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL - SNEAELIS							
PARCERIAS ABRANGIDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 344/2022							
CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO E TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2019	16	-	06	04	6	-	15.015.678,08
2020	5	-	02	-	3	-	7.532.848,34
2021	13	-	12	01	-	-	2.848.768,39
2022	100	17	62	12	8	01	40.325.783,24
2023	77	07	60	05	4	01	27.138.049,74
2024	12	-	12	-	-	-	1.518.646,45
TOTAL	223	24	164	22	21	02	94.379.774,24

Fonte: Informação área técnica: DESPACHO Nº 11/2024/MESP/SNEAELIS-DGP-CGAC

**Quadro 3: Passivo de instrumentos - SNFDT**

SECRETARIA NACIONAL DE FUTEBOL E DEFESA DOS DIREITOS DO TORCEDOR - SNFDT							
TERMOS DE EXECUÇÃO		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
Ano Final da Vigência	Quantidade Por Ano	1	2	3	4	5	
2017	04	-	04	-	-	-	660.000,00
2019	07	01	06	-	-	-	1.526.759,29
2020	13	02	10	-	01	-	3.543.561,68
2021	05	00	05	-	-	-	1.324.850,98
2022	11	04	06	01	-	-	2.200.000,00
TOTAL	40	07	31	01	01	-	9.255.171,95

Fonte: Informação área técnica: OFÍCIO Nº 16/2024/MESP/SNFDT

Quadro 4: Passivo de instrumentos - DPPIE

DIRETORIA DE DE PROGRAMAS E POLÍTICAS DE INCENTIVO AO ESPORTE - DPPIE							
LEI DE INCENTIVO		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2021	2	-	02	-	-	-	735.992,67
2022	56	02	36	08	10	-	29.007.789,35
2023	298	24	142	65	67	-	213.131.842,42
2024	15	-	09	03	03	-	11.172.286,48
TOTAL	371	26	189	76	80	0	254.047.910,92

Fonte: Informação área técnica: OFÍCIO Nº 49/2024/MESP/DPPIE/CGDPE-PCF

Quadro 5: Passivo de instrumentos - SNPAR

SECRETARIA NACIONAL DE PARADESPOSTO - SNPAR							
CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO E TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2022	4	-	03	01	-	-	1.589.896,00
2023	11	-	11	-	-	-	1.860.370,57
TOTAL	15	-	14	01	-	-	3.450.266,57

Fonte: Informação área técnica: OFÍCIO Nº 14/2024/MESP/SNPAR

Quadro 6: Passivo de instrumentos - DIE

DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA - DIE							
CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO E TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	



2021	1	-	-	-	01	-	4.569.222,16
2023	1	-	-	-	-	01	21.421.361,26
TOTAL	2	-	-	-	01	01	25.990.583,42

Fonte: Informação área técnica: OFÍCIO Nº 45/2024/MESP/DIE

Quadro 7: Passivo de Prestação de Contas financeira de 2019 a 2023 - CPC

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
TRANSFERENCIA VOLUNTÁRIA E LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2019	279	18	137	53	67	04	242.181.092,62
2020	245	20	133	46	45	01	154.558.748,67
2021	253	24	124	50	50	05	205.717.714,01
2022	449	66	224	86	73	-	272.435.959,33
2023	112	22	53	23	13	01	61.990.013,07
TOTAL	1.338	150	671	258	248	11	936.883.527,70

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Segue abaixo o detalhamento do quadro 7 separado por tipo de instrumento:

Quadro 7.1: Quantitativo de 2019 a 2023, separado por tipo de instrumento - Transferência Voluntária

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2019	59	15	34	05	04	01	39.639.046,92
2020	30	13	15	02	-	-	6.139.024,55
2021	23	10	10	02	-	01	12.008.100,11
2022	84	37	39	07	01	-	18.942.763,03
2023	57	21	27	07	02	-	17.992.195,40
TOTAL	253	96	125	23	07	02	94.721.130,01

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Quadro 7.2: Quantitativo de 2019 a 2023, separado por tipo de instrumento - Lei de Incentivo ao Esporte - LIE

LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE - LIE							
LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2019	220	03	103	48	63	03	202.542.045,70
2020	215	07	118	44	45	01	148.419.724,12

2021	230	14	114	48	50	04	193.709.613,90
2022	365	29	185	79	72	-	253.493.196,30
2023	55	01	26	16	11	01	43.997.817,67
TOTAL	1.085	54	546	235	241	09	842.162.397,69

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Os números do quadro 7 remetem-se ao quantitativo de instrumentos apurado na data de referência, e especificamente para Coordenação de Prestação de Contas, não contemplam os processos que virão a ser recebidos das áreas finalísticas e que serão objeto de tratamento posterior.

Os processos do estoque de instrumento com vigência encerrada em 2018 e anos anteriores, demonstrados no Quadro 08, serão objeto de tratamento concomitante ao item 9.2.1. do Acórdão nº 2234/2023, totalizando 1923 instrumentos.

Quadro 8: Quantitativo no passivo com prazo intercorrente.

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2008	01	-	-	-	01	-	1.338.561,00
2009	05	-	01	01	03	-	5.325.078,55
2010	07	-	05	01		01	11.049.711,81
2011	22	01	07	03	09	02	46.093.573,30
2012	22	01	05	06	10	-	25.317.087,92
2013	22	-	11	02	09	-	18.079.333,32
2014	11	01	05	01	04	-	10.405.973,42
2015	09	01	04	-	03	01	13.454.086,27
2016	14	-	04	02	07	01	23.074.130,06
2017	257	15	128	55	55	04	227.669.283,13
2018	215	10	102	44	58	01	170.898.609,73
TOTAL	585	29	272	115	159	10	552.705.428,51

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Quadro 9: Passivo de Prestação de Contas pendente de análise financeira, exceto instrumentos que se enquadram na Resolução TCU 344/2022

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA E LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
1994	04	03	01	-	-	-	298.949,65
1995	08	07	01	-	-	-	397.667,29
1996	02	01	-	-	01	-	3.563.918,20
1997	03	01	02	-	-	-	550.491,40
1998	18	07	10	-	01	-	4.393.812,60


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1999	12	06	04	01	01	-	3.565.515,41
2000	05	03	01	-	01	-	2.663.374,00
2001	13	09	03	01	-	-	1.889.386,31
2002	46	18	22	03	03	-	15.067.624,87
2003	61	22	33	03	03	-	16.339.418,65
2004	21	04	13	02	02	-	9.996.023,80
2005	55	17	24	08	05	01	32.134.977,76
2006	63	21	29	07	06	-	25.161.016,61
2007	111	32	46	12	21	-	62.718.665,15
2008	68	15	38	05	09	01	55.264.063,30
2009	99	14	51	19	14	01	50.560.640,94
2010	95	06	40	24	22	03	103.836.367,54
2011	18	02	04	04	07	01	29.219.872,02
2012	11	01	06	02	02	-	7.240.897,63
2013	148	05	66	40	32	05	149.737.727,03
2014	194	04	86	43	57	04	196.255.046,65
2015	313	12	175	68	55	03	237.202.129,64
2016	238	10	94	57	70	07	304.509.444,74
TOTAL	1.606	220	749	299	312	26	1.312.567.031,19

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Segue abaixo detalhamento do quadro 9 separado por tipo de instrumento:

Quadro 9.1 - Quantitativo separado por tipo de instrumento - Transferência Voluntária, exceto instrumentos que se enquadram na Resolução TCU 344/2022

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
SOMENTE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
1994	04	03	01	-	-	-	298.949,65
1995	08	07	01	-	-	-	397.667,29
1996	02	01	-	-	01	-	3.563.918,20
1997	03	01	02	-	-	-	550.491,40
1998	18	07	10	-	01	-	4.393.812,60
1999	12	06	04	01	01	-	3.565.515,41
2000	05	03	01	-	01	-	2.663.374,00
2001	13	09	03	01	-	-	1.889.386,31
2002	46	18	22	03	03	-	15.067.624,87
2003	61	22	33	03	03	-	16.339.418,65
2004	21	04	13	02	02	-	9.996.023,80
2005	55	17	24	08	05	01	32.134.977,76
2006	63	21	29	07	06	-	25.161.016,61
2007	111	32	46	12	21	-	62.718.665,15
2008	63	15	35	05	08	-	25.984.504,55
2009	76	11	38	17	09	01	39.799.387,17
2010	60	05	28	14	10	03	70.720.173,15
2011	16	01	04	03	07	01	28.564.234,28



2012	04	-	02	01	01	-	3.232.772,09
2013	44	02	20	08	10	04	61.578.312,86
2014	32	01	14	05	09	03	50.793.373,85
2015	79	01	62	07	06	03	70.300.542,97
2016	42	-	18	07	12	05	115.759.303,30
TOTAL	838	187	410	104	116	21	645.473.445,92

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

Quadro 9.2 - Quantitativo separado por tipo de instrumento - Lei de Incentivo ao Esporte, exceto intercorrente - até 2016.

COORDENAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CPC							
LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
2008	05	-	03	-	01	01	29.279.558,75
2009	23	03	13	02	05	-	10.761.253,77
2010	35	01	12	10	12	-	33.116.194,39
2011	02	01	-	01	-	-	655.637,74
2012	07	01	04	01	01	-	4.008.125,54
2013	104	03	46	32	22	01	88.159.414,17
2014	162	03	72	38	48	01	145.461.672,80
2015	234	11	113	61	49	-	166.901.586,67
2016	196	10	76	50	58	02	188.750.141,44
TOTAL	768	33	339	195	196	05	667.093.585,27

Fonte: Planilha de Informações Gerenciais da CPC

28. Diante do exposto, verifica-se que foram encaminhadas, por Secretaria e Diretoria, apenas informações de forma sintética, sem listar todos os processos de TCE pendentes de análise financeira, contendo o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, conforme determinava o item 9.2.1 do Acórdão.
29. Complementarmente, o Ministério informa, ainda, em sua resposta à nova diligência, que ‘a situação atual das TCEs será abordada na manifestação ao item 9.2.9’ do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, o qual determina a inclusão da seguinte informação no Plano de Ação: o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas.
30. Como evidência para a afirmação acima, o órgão apresentou o ‘Relatório de TCE/CDI Registrados no Sistema e-TCE’ (peça 45).
31. Ao se analisar o referido relatório, verifica-se que ele contém as seguintes informações: número do processo, número do instrumento, data da vigência final, valor reprovado, data da reprovação, se é o caso de CDI (Cadastro de Débito Inferior), número do processo de TCE, data do envio no e-TCE, data do registro da TCE no sistema, número do recibo no e-TCE e observação.
32. Já o item 9.2.1. do Acórdão determinava a apresentação das seguintes informações: o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022.



33. Apesar de não ter apresentado o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, é possível deduzi-lo com base na data da vigência final do instrumento. Da mesma forma, apesar de não ter apresentado a materialidade dos recursos, o relatório encaminhado pelo Ministério apresenta o valor reprovado, que possui finalidade semelhante.
34. Assim, ao se analisar a nova documentação apresentada pelo Ministério do Esporte, verifica-se que as informações requeridas foram prestadas.
35. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.1 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

B. Do item 9.2.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.2. os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando as informações mencionadas na alínea anterior e a quantidade de TCEs em nome do mesmo Responsável;

Análise

36. O item 9.2.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi considerado cumprido pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (peça 23), conforme análise abaixo.
37. Em sua resposta, o Ministério do Esporte apresentou uma Matriz de Priorização e Criticidade para orientar a análise das prestações de contas e das tomadas de contas especiais (peça 17, p. 16-18).
38. Ao se analisar a resposta, verificou-se que a matriz atribui pesos específicos a variáveis relevantes, como o valor pactuado dos instrumentos, o ano de fim da vigência do instrumento (considerando a proximidade do prazo prescricional) e a quantidade de processos vinculados a um mesmo responsável.

VARIÁVEL	PARÂMETRO	PESO
Valor pactuado	Até R\$ 100.000,00	1
	De R\$ 100.000,01 até R\$ 500.000,00	2
	De R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00	3
	De R\$ 1.000.000,01 a R\$ 5.000.000,00	4
	Acima de R\$ 5.000.000,00	5
Ano de fim da vigência	2023	1
	2022	2
	2021	3
	2020	4
	2019	5
	Anteriores a 2019 com prescrição intercorrentes	6
Quantidade de processos de um mesmo interessado	Até 2 processos	1
	3 a 5 processos	3
	Acima de 5 processos	5

39. Além disso, o Plano de Ação apresentado (peça 17, p. 17) contemplava critérios adicionais de priorização, como existência de demandas de órgãos de controle, instrumentos nos quais seja identificada não execução do objeto pactuado, ocorrência de omissão no dever de prestar contas, devoluções integrais ou parciais de recursos e instrumentos prescritos nos termos da Resolução TCU 344/2022.
40. A estrutura apresentada permite a classificação dos processos em ordem de criticidade e prioridade de análise e está alinhada aos requisitos estabelecidos pelo Acórdão.
41. Dessa maneira, o item 9.2.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi considerado cumprido pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (peça 23).

C. Do item 9.2.3 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.3. cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov;

**Resposta do gestor**

42. Em resposta à diligência de 25/8/2025, o Ministério do Esporte informa que o projeto em questão é conduzido pela Diretoria de Programas e Políticas de Incentivo ao Esporte, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos -MGI (peça 27, p. 2-3).
43. Como evidência, o Ministério do Esporte apresentou: Ofício 69/2025/MESP/SNEAELIS/DPPIE, de 23/8/2025 (peça 29).

Análise

44. Em sua resposta à nova diligência, o Ministério do Esporte afirma (peça 27, 3; peça 29, 2): O projeto em questão é conduzido pela Diretoria de Programas e Políticas de Incentivo ao Esporte, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos -MGI. A diretoria informou por meio do Ofício 69 (SEI 17420082) :

"Em relação aos apontamentos acima, em especial ao disposto no item 9.2.3 do do Acórdão 2234/2023 – TCU, referente aos requisitos funcionais em andamento, esta Diretoria esclarece que, em Agosto de 2024, a equipe realizou o teste do protótipo da 1ª fase dos módulos desenvolvidos para a instrumentalização da Lei de Incentivo ao esporte, contudo, os resultados não foram satisfatórios, razão pela qual ajustes foram necessários.

Paralelamente, em 27 de agosto de 2025, o Diretor de Transferências e Parcerias da União , Senhor Hugo Marques, encaminhou e-mail solicitando agenda para a retomada da temática de operacionalização dos Projetos da Lei de Incentivo ao Esporte via plataforma TransfereGov, que está prevista para acontecer no dia 05 de setembro do corrente ano".

45. Apesar de informar que a equipe realizou teste do protótipo da primeira fase dos módulos desenvolvidos para a instrumentalização da Lei de Incentivo ao Esporte, e que os resultados não foram satisfatórios, nenhuma evidência foi juntada ao processo.
46. Também não foi apresentado o cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov, conforme determinação do item 9.2.3 do Acórdão 2234/2023 – TCU.
47. O Plano de Ação (peça 17, p. 18) e o cronograma (item não digitalizável na peça 19 - Anexo III - Cronograma DPPIE) anteriormente apresentados pelo gestor mencionavam apenas as etapas, os responsáveis e os prazos para internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov, sem informar datas.
48. Ao se analisar a referida documentação, não se observa a apresentação de um cronograma objetivo, com datas definidas para início e fim do processo de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov.

Meta/Etapa	DESCRIÇÃO		Responsável	Início	Fim	Situação
	MAPEAMENTO					
1	1.1	Mapeamento das Transferências	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Primeiro dia após a publicação do ACT	90 dias após o início da vigência do ACT	Finalizado
	1.2	<i>Inception</i> – aderência e complementações	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Duas semanas após a finalização da etapa 1.1	60 dias após o início da atividade	Em andamento
	1.3	Análise de integração para a migração dos dados extraídos do sistema	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 1.2	30 dias após o início da atividade	Em andamento
2	DESENVOLVIMENTO		Responsável	Início	Fim	Situação
2.1	2.1	FASES DE FORMALIZAÇÃO	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 1.3	Após a finalização da vigência da etapa 2.1.3	Em andamento
	2.1.1	Levantamento dos requisitos funcionais	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.1.3	45 dias após o início da atividade	Em andamento
	2.1.1.1	Validação dos requisitos funcionais	Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.1.2	Desenvolvimento da fase de formalização	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.2.1.1	120 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.1.2.1	Disponibilização em homologação	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.2.2	30 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.1.2.1.1	Validação em homologação	Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.2.1	30 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.1.3	Disponibilização em produção	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.2.2.1.1	Até o término da vigência	Não iniciado
2.2	2.2	FASE DE REPASSE	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.1.3	Após a finalização da etapa 2.2.3	Não iniciado
	2.2.1	Levantamento dos requisitos funcionais	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.1.3	45 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.2.2.1.1	Validação dos requisitos funcionais	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.2.2	Desenvolvimento da fase de repasse	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.2.1.1	120 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.2.2.1	Disponibilização em homologação	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.2.2	30 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.2.2.1.1	Validação em homologação	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.2.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.2.3	Disponibilização em produção	SEGES/MGI	10 dias após a finalização da etapa 2.2.2.1.1	Até o término da vigência	Não iniciado
2.3	2.3	FASE DE EXECUÇÃO DO BENEFICIÁRIO	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.3	Após a finalização da etapa 2.3.3	Não iniciado
	2.3.1	Levantamento dos requisitos funcionais	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.2.3	45 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.3.1.1	Validação dos requisitos funcionais	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.3.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.3.2	Desenvolvimento da fase de execução	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.3.1.1	90 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.3.2.1	Disponibilização em homologação	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.3.2	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.3.2.1.1	Validação em homologação	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.3.2.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.3.3	Disponibilização em produção	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.3.2.1.1	Até o término da vigência	Não iniciado
2.4	2.4	FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.3.3	Após a finalização da etapa 2.4.3	Não iniciado
	2.4.1	Levantamento dos requisitos funcionais	SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.3.3	60 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.4.1.1	Validação dos requisitos funcionais	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.4.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.4.2	Desenvolvimento da fase de prestação de contas	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.4.1.1	120 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.4.2.1	Disponibilização em homologação	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.4.2	30 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.4.2.1.1	Validação em homologação	Minis do Esporte	Após a finalização da etapa 2.4.2.1	20 dias após o início da atividade	Não iniciado
	2.4.3	Disponibilização em produção	SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.4.2.1.1	Até o término da vigência	Não iniciado
3	OPERACIONALIZAÇÃO		Responsável	Início	Fim	Situação
3.1	3.1 Operacionalização		SEGES/MGI e Ministério do Esporte	Após a finalização da etapa 2.3.3	Até o término da vigência	Não iniciado
4	MANUTENÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA		Responsável	Início	Fim	Situação
4.1	4.1 Manutenção e evolução do Sistema		SEGES/MGI	Após a finalização da etapa 2.3.3	Até o término da vigência	Não iniciado

49. Conforme o cronograma apresentado, até a data da resposta à diligência anterior (8/3/2024 – peça 13), apenas o mapeamento das transferências havia sido concluído. O levantamento dos requisitos funcionais ainda estava em andamento naquele momento.

50. Na resposta do Ministério à nova diligência, constatou-se que, aproximadamente um ano e meio depois, o projeto apresentava pouco avanço. A equipe ainda se encontrava na etapa de levantamento dos requisitos funcionais da fase de instrumentalização da Lei de Incentivo ao Esporte, correspondente ao item 2.1.1 do cronograma (levantamento de requisitos funcionais da



fase de formalização), cuja conclusão já deveria ter ocorrido, conforme prazos anteriormente estabelecidos.

51. O Ministério informou também que, em agosto de 2024, foram realizados testes com o protótipo da primeira fase dos módulos desenvolvidos para a instrumentalização da Lei de Incentivo ao Esporte, porém os resultados obtidos foram insatisfatórios (peça 29, p. 3; peça 29, p. 2).
52. De acordo com o Ofício 69/2025/MESP/SNEAELIS/DPPIE, de 28/8/2025, somente em 27/8/2025, após o recebimento da nova diligência (peças 24 e 25), o Diretor de Transferências e Parcerias da União, Sr. Hugo Marques, encaminhou e-mail solicitando agendamento de reunião para retomada das discussões sobre a operacionalização dos Projetos da Lei de Incentivo ao Esporte por meio da plataforma TransfereGov. Essa reunião estava prevista para ocorrer em 5/9/2025 (peça 29, p. 2).
53. A demora na internalização dos instrumentos na plataforma TransfereGov, somada à aparente paralisação do projeto por cerca de um ano, evidencia a baixa priorização da iniciativa por parte do Ministério.
54. Ademais, a inexistência de prazos definidos no cronograma apresentado em 8/3/2024, bem como a ausência de um novo cronograma atualizado em resposta à nova diligência, inviabiliza a verificação do cumprimento da determinação.
55. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.3 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário não foi cumprido.

D. Do item 9.2.4 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.4. uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018, da IN/ME/CGU 1/2019 e das Portarias Interministeriais ME/CGU 5.546/2022 e 5.548/2022;

Resposta do gestor

56. Inicialmente, o gestor informa que foi publicada, em 10/5/2024, a Portaria 50, de 8/5/2024, a qual estabelece os limites de tolerância ao risco para a aplicação do modelo informatizado de análise das prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte (peça 27, p. 3).
57. Segundo o Ministério, após a publicação da referida Portaria, foi possível concluir 149 prestações de contas de instrumentos formalizados por meio da plataforma TransfereGov, utilizando o procedimento de análise informatizada (peça 27, p. 3).
58. Adicionalmente, o gestor informa que foi publicada, em 22/2/2024, a Portaria 20/2024, que estabelece os limites de tolerância ao risco para a análise informatizada de prestações de contas referentes ao passivo de convênios cadastrados no módulo de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi (peça 27, p. 3).
59. Conforme informado, a partir da publicação da Portaria 20/2024, foi possível concluir, também por meio de análise informatizada, 20 prestações de contas relacionadas ao passivo de convênios (peça 27, p. 3).
60. Como evidências, o órgão apresentou: Notas Técnicas relacionando os processos Siconv analisados pela informatizada no período de Mai/2024 a Ago/2025 (peça 39); Portaria 50/2024 (peça 35); Notas Técnicas relacionando os processos Siafi analisados pela informatizada no período de Fev/2024 a Abr/2024 (peça 38); e Portaria 20/2024 (peça 34).

Análise

61. Ao se analisar as notas técnicas que tratam da Análise Informatizada da Prestação de Contas de Convênios, em conformidade com o disposto na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 41, de 31/10/2023, que estabeleceu as regras, diretrizes e parâmetros para a análise informatizada de prestação de contas, com base na metodologia de avaliação de riscos, nos termos do art. 100 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30/8/2023 (peça 39), verifica-se que elas demonstram a



conclusão de 149 prestações de contas de instrumentos formalizados por meio da plataforma TransfereGov, utilizando o procedimento de análise informatizada.

62. As notas técnicas apresentadas referem-se a processamentos pontuais, a exemplo da NT Técnica 24/2024/MESP/SE/CGOFC/CPC, de 16/5/2024, que resultou no processamento de 107 instrumentos que tiveram nota de risco entre 0 e 0,9 (faixa A) e 0 e 0,7 (faixa B), além de satisfazerem os seguintes parâmetros (peça 39, p. 1):
- Possuem parecer da área técnica (SNEAD, SNEAELIS ou SNFDT, conforme o caso) favorável à aprovação ou aprovação com ressalvas da execução do objeto;
 - Não foram objeto de denúncia, rescisão ou cancelamento;
 - Não foram analisados conclusivamente pela Coordenação de Prestação de Contas.
63. Da mesma forma, ao se analisar as notas técnicas que tratam da Análise Informatizada da Prestação de Contas de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI (peça 38), verifica-se que elas demonstram a conclusão de 20 prestações de contas relacionadas ao passivo de convênios, também por meio de análise informatizada.
64. Essas notas técnicas também se referem a processamentos pontuais, a exemplo da NT 5/2024/MESP/SE/CGOFC/CPC, de 29/2/2024, que resultou no processamento de apenas 15 instrumentos que atenderam cumulativamente aos critérios do normativo, além dos seguintes parâmetros (peça 38, p. 1):
- Possuem parecer da área técnica (SNEAD, SNEAELIS ou SNFDT, conforme o caso) favorável à aprovação ou aprovação com ressalvas da execução do objeto;
 - Não foram objeto de denúncia, rescisão ou cancelamento;
 - Não foram analisados conclusivamente pela Coordenação de Prestação de Contas.
65. A Portaria 20/2024 (peça 34), apresentada como evidência pelo órgão, estabelece os limites de tolerância ao risco no âmbito do Ministério do Esporte para análise informatizada de prestação de contas do passivo de convênios cadastrados no módulo de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- SIAFI (peça 34):

Ministério do Esporte

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 20, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2024

Estabelece os limites de tolerância ao risco no âmbito do Ministério do Esporte para análise informatizada de prestação de contas do passivo de convênios cadastrados no módulo de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º da Portaria Interministerial nº 5.548, de 24 de junho de 2022; bem como as informações constantes dos autos do processo 71000.081558/2023-21, resolve:

Art. 1º Esta portaria dispõe sobre o procedimento informatizado de análise de prestações de contas do passivo de convênios cadastrados no módulo de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que foram operacionalizados fora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, da Plataforma TransfereGov.

Art. 2º Fica estabelecido o limite de tolerância ao risco no âmbito do Ministério do Esporte para a análise informatizada da prestação de contas dos convênios cadastrados no módulo de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI:

I - faixa de risco entre 0,0 e 0,5999.

Art. 3º As prestações de contas não elegíveis para o procedimento informatizado deverão ser analisadas de forma detalhada, nos termos da legislação vigente e suas alterações.

Art. 4º As prestações de contas elegíveis para o procedimento informatizado que já tenham apresentado alguma irregularidade não sanada deverão ser analisadas pelo método tradicional.

Parágrafo único. O arquivamento decorrente de procedimento informatizado não exime os responsáveis, a qualquer tempo, pela ocorrência de denúncia ou irregularidade que venha ao conhecimento deste Ministério, hipótese na qual desarquivar-se-á o processo para adoção dos procedimentos apuratórios dos fatos e responsabilidades, assim como a quantificação de eventual dano e reparação ao erário, se for o caso.

Art. 5º Fica aprovada a justificativa técnica apresentada no Anexo I desta Portaria.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANDRÉ LUIZ CARVALHO RIBEIRO
Ministro



66. No mesmo sentido, a Portaria 50, de 8/5/2024, também apresentada como evidência de cumprimento da determinação pelo gestor, estabelece os limites de tolerância ao risco para aplicação do modelo informatizado de análise de prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte (peça 35):

Ministério do Esporte

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA MESP Nº 50, DE 8 DE MAIO DE 2024

Estabelece os limites de tolerância ao risco para aplicação do modelo informatizado de análise de prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte.

O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelos incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição e pelo Decreto nº 11.343, de 01 de janeiro de 2023, alterado pelo Decreto nº 11.450, de 21 de março de 2023; e tendo em vista o disposto na Portaria Conjunta MGI/CGU nº 41, de 31 de outubro de 2023, bem como o disposto no processo nº 71000.082957/2023-17, resolve:

Art. 1º Ficam estabelecidos, no âmbito do Ministério do Esporte, os seguintes limites de tolerância ao risco para aplicação do modelo informatizado de análise de prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias que atendam cumulativamente as condições do art. 5º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 41, de 31 de outubro de 2023:

I - faixa de valor A: 0 a 0,9; e

II - faixa de valor B: 0 a 0,7.

§ 1º Excluem-se dos limites de tolerância estabelecidos nos incisos I e II do caput os valores iguais ou superiores ao limite máximo de cada intervalo.

§ 2º Para fins de adesão ao procedimento informatizado de análise da prestação de contas, serão consideradas as seguintes faixas de valor:

I - faixa de valor A: instrumentos de transferências voluntárias com valores totais registrados até R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais); e

II - faixa de valor B: instrumentos de transferências voluntárias com valores totais registrados acima de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e abaixo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Art. 2º As prestações de contas não elegíveis para o procedimento informatizado previsto no art. 1º desta Portaria deverão ser analisadas de forma convencional, nos termos do 7º da Portaria Conjunta MGI/CGU nº 41, de 2023.

Art. 3º Fica aprovada a justificação técnica apresentada no Anexo Único desta Portaria.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Min. ANDRÉ LUIZ CARVALHO RIBEIRO

67. Cabe destacar que o Ministério do Esporte afirmou que a Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018 e a IN/ME/CGU 1/2019, mencionadas no Acórdão, foram revogadas pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30 de agosto de 2023 (peça 17, p. 19).
68. Ao se analisar a nova Portaria (peça 48), que estabelece normas complementares ao Decreto 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, verifica-se que ela trata do uso de ferramenta de análise automatizada de prestação de contas nos itens XLIV, XLV e XLVI do [seu] art. 10 (peça 48, p. 16), mantendo os conceitos contidos na IN/ME/CGU 1/2019:
- XLIV - procedimento informatizado de análise de prestação de contas: procedimento baseado na utilização de trilhas de auditoria e no cotejo entre a nota de risco dos instrumentos, apurada a partir de um modelo preditivo supervisionado, e o limite de tolerância ao risco



da faixa de valor;

XLV - modelo preditivo supervisionado: modelo desenvolvido pela Controladoria-Geral da União – CGU, a partir da aplicação de algoritmos computadorizados de aprendizado de máquina e utilizado para prever o valor de uma variável-alvo, dado um conjunto de variáveis de entrada;

XLVI - nota de risco: pontuação atribuída a um instrumento, variável de 0 a 1, relacionada à probabilidade de uma prestação de contas ser reprovada em uma análise detalhada de prestação de contas e calculada a partir da aplicação do modelo preditivo supervisionado;

69. Entende-se, assim, que as evidências apresentadas pelo Ministério do Esporte em resposta à nova diligência foram capazes de comprovar o uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018, da IN/ME/CGU 1/2019 (revogadas pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30/8/2023) e das Portarias Interministeriais ME/CGU 5.546/2022 e 5.548/2022, conforme determinado pelo item 9.2.4 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário.
70. Dessa forma, com base na documentação apresentada pelo Ministério do Esporte e na análise realizada, foi possível comprovar a utilização de ferramenta de análise automatizada (informatizada) de prestação de contas conforme requerido pelo Acórdão.
71. Diante disso, entende-se que o item 9.2.4 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

E. Do item 9.2.5 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.5. mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial;

Resposta do gestor

72. Em resposta à diligência de 25/8/2025, o Ministério do Esporte informa que (peça 27, 4):
A análise dos processos de prestação de contas está consolidado nas áreas técnicas, sendo uma atividade contínua e sistemática. No entanto, visando otimizar os processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial, estabelecer procedimentos, padronizar processos e definir prazo foi publicada a seguinte Portaria:
Portaria MESP nº 23, de 10 de março de 2025 - Dispõe sobre os procedimentos para análise financeira das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério do Esporte, em atendimento ao Acórdão 2234/2023- TCU-Plenário, bem como as informações constantes dos autos do processo 71000.006266/2024-90 (SEI 17471518).
73. Adicionalmente, o Ministério afirma que o Relatório de Acompanhamento - Plano de Ação demonstra uma redução expressiva no passivo de prestação de contas de 727 processos em 8 meses, em média 91 baixas/mês, compatível com a média projetada no Plano de Ação, documento Anexo V - Projeção 36 Meses (peça 27, p. 4).

Análise

74. Inicialmente, é importante destacar que o item 9.2.5 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário estabeleceu, como determinação, a realização do mapeamento dos processos de trabalho relacionados à análise de prestação de contas e à instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial, seguido da respectiva otimização desses processos.
75. Contudo, ao se analisar a resposta apresentada pelo Ministério, bem como a documentação encaminhada, não foram identificadas evidências do mapeamento desses processos de trabalho.
76. O órgão informou que ‘a análise dos processos de prestação de contas está consolidada nas áreas técnicas, sendo uma atividade contínua e sistemática’, e mencionou a publicação da Portaria MESP 23, de 10/3/2025, como medida voltada à otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial, estabelecer procedimentos, padronizar processos e definir prazo.

77. Em relação ao mapeamento de processos, o Ministério do Esporte já havia informado, em resposta à diligência anterior, que as áreas técnicas vêm adotando providências no sentido de identificar, mapear e reestruturar os processos de trabalho, identificando os pontos críticos das atividades e ajustando modelos e documentos (peça 17, p. 19).
78. Segundo o órgão, em continuidade a essas providências, as atividades de mapeamentos dos fluxos e de sua melhoria seriam objeto de novos esforços, a fim de assegurar o aprimoramento dos procedimentos (peça 17, p. 19).
79. Apesar de não ter apresentado evidência do referido mapeamento, o Ministério apresentou a publicação da Portaria MESP 23, de 10/3/2025, que disciplina os procedimentos para análise financeira da prestação de contas e instauração de Tomada de Contas Especial das transferências voluntárias por meio de Convênios, Termos de Fomento, Termos de Colaboração e Termos de Compromisso sob responsabilidade do Ministério do Esporte (peça 36).
80. Ao analisar o conteúdo da referida Portaria, verifica-se que ela abrange integralmente o processo de prestação de contas, em conformidade com o disposto no item 9.2.5 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário. Observa-se, ainda, que a elaboração de sua redação pressupõe a realização prévia do mapeamento dos processos de trabalho.
81. Dessa forma, embora não tenham sido apresentadas evidências documentais do mapeamento, entende-se que a publicação da Portaria MESP 23, de 10/3/2025, atende ao objetivo da determinação contida no Acórdão.
82. Ressalta-se, contudo, que, na resposta à diligência anterior, a Ação A7 constante do Anexo II do Plano de Ação (item não digitalizável da peça 19) apresentava a seguinte situação:

AÇÕES		ATIVIDADES	PRAZO/SITUAÇÃO	DESDOBRAMENTOS
A7	ANALISAR OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	A7.1 Análise do cumprimento do objeto e atingimento dos objetivos	Atividade contínua	A7.1.1 Verificar a documentação da prestação de contas apresentadas
			Atividade contínua	A7.1.2 Solicitar a apresentação de documentação complementar caso necessário
			Atividade contínua	A7.1.3 Emissão de parecer do cumprimento do objeto
		A7.2 Análise financeira dos processos	Atividade contínua	A7.2.1. Verificar a documentação da prestação de contas apresentadas
			Atividade contínua	A7.2.2. Solicitar a apresentação de documentação complementar caso necessário
			Atividade contínua	A7.2.3. Emissão de parecer financeiro propondo a aprovação ou reprovação do instrumento e encaminhamentos posteriores
		A7.3 Implementação da análise simplificada dos projetos da LIE	Concluído - outubro/2023	A7.3.1 Mapeamento dos processos formalizados pela LIE
			Concluído - outubro/2023	A7.3.2 Estudo e análise da viabilidade da implementação do projeto
			Médio prazo	A7.3.3 Aprovação da análise simplificada e publicação da portaria
			Médio prazo	A7.3.4 Aplicação da análise simplificada nos processos elegíveis.
		A7.4 Formalização de parcelamento de débito administro	Atividade contínua	

83. Em resposta à nova diligência, o Ministério informou que, ‘quanto à ação A7.3 – implementação da análise simplificada dos projetos LIE, o processo 71000.081225/2023-00 encontra-se na AECI para avaliação’ (peça 27, p. 4).
84. Contudo, entende-se que a não conclusão da implementação da análise simplificada dos projetos LIE não compromete o atendimento ao item 9.2.5 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, tendo em vista que a Portaria MESP 23, de 10/3/2025, regulamenta os procedimentos exigidos na determinação.
85. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.5 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi



cumprido.

F. Do item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.6. revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial;

Resposta do gestor

86. Em resposta à diligência, o Ministério do Esporte informa que foram realizadas as revisões das Portarias MESP 33, de 10/4/2025, e MESP 77, de 27/8/2024, bem como foi publicada a Portaria 23/2025, que dispõe sobre os procedimentos para análise financeira das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério do Esporte (peça 27, p. 4).

Análise

87. Ao se analisar a documentação apresentada pelo Ministério do Esporte, verifica-se foram apresentados três normativos como evidências do cumprimento do item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário (peça 27, p. 4):

Manifestação:

Foram realizadas as revisões das seguintes Portarias, bem como foi publicada a Portaria 23/2025, Dispõe sobre os procedimentos para análise financeira das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério do Esporte:

Portaria MESP nº 33, de 10 de abril de 2025 - Altera a Portaria nº 424, de 22 de junho de 2020, que dispõe sobre o cadastramento, a admissibilidade e a tramitação dos projetos desportivos ou paradesportivos, bem como a captação, o acompanhamento e o monitoramento da execução e do cumprimento dos projetos devidamente aprovados, de que tratam a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e o Decreto nº 6.180, de 3 de agosto de 2007, no âmbito do Ministério do Esporte (SEI 17471519).

Portaria MESP nº 77, de 27 de agosto de 2024 - Altera a Portaria MESP nº 8, de 18 de abril de 2023, que dispõe sobre o parcelamento administrativo de débitos junto ao Ministério do Esporte, processo 71000.011910/2023-61 (SEI 17471524).

Portaria MESP nº 23, de 10 de março de 2025 - Dispõe sobre os procedimentos para análise financeira das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério do Esporte, em atendimento ao Acórdão 2234/2023- TCU-Plenário, bem como as informações constantes dos autos do processo 71000.006266/2024-90 (SEI 17471518).

Evidências: Portaria MESP 77/2024 (SEI 17471524); Portaria MESP 23/2025 (SEI 17471518); Portaria MESP 33/2025 (SEI 17471519).

88. A Portaria MESP 77, de 27/8/2024, que altera a Portaria MESP 8, de 18/4/2023, trata do parcelamento administrativo de débitos junto ao Ministério do Esporte (peça 43).
89. Por sua vez, a Portaria MESP 33, de 10/4/2025, altera a Portaria 424, de 22/6/2020, que dispõe sobre o cadastramento, a admissibilidade e a tramitação de projetos desportivos ou paradesportivos, bem como sobre a captação, o acompanhamento, a execução e o cumprimento dos projetos aprovados, nos termos da Lei 11.438, de 29/12/2006, e do Decreto 6.180, de 3/8/2007, no âmbito do Ministério do Esporte (peça 37).
90. Embora as referidas portarias não tratem diretamente das atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial, verifica-se que seus conteúdos são essenciais e complementares para a definição dos procedimentos vinculados a essas atividades.
91. Já a Portaria MESP 23, de 10/3/2025, cumpriu com o objetivo da determinação contida no

item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, ao dispor sobre os procedimentos para análise financeira das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério do Esporte (peça 36).

92. Ao analisar o conteúdo da referida Portaria, verifica-se que ela abrange integralmente as atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial, em conformidade com o disposto no item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário.
93. Embora não tenham sido apresentadas evidências documentais do processo de revisão de procedimentos, entende-se que a publicação da Portaria MESP 23, de 10/3/2025, pressupõe a realização prévia desta atividade.
94. Da mesma forma que analisado no item anterior, ressalta-se que, na resposta à diligência anterior, a Ação A7 constante do Anexo II do Plano de Ação (item não digitalizável da peça 19) apresentava a seguinte situação:

AÇÕES		ATIVIDADES	PRAZO/SITUAÇÃO	DESDOBRAMENTOS
A7	ANALISAR OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	A7.1 Análise do cumprimento do objeto e atingimento dos objetivos	Atividade contínua	A7.1.1 Verificar a documentação da prestação de contas apresentadas
			Atividade contínua	A7.1.2 Solicitar a apresentação de documentação complementar caso necessário
			Atividade contínua	A7.1.3 Emissão de parecer do cumprimento do objeto
		A7.2 Análise financeira dos processos	Atividade contínua	A7.2.1. Verificar a documentação da prestação de contas apresentadas
			Atividade contínua	A7.2.2. Solicitar a apresentação de documentação complementar caso necessário
			Atividade contínua	A7.2.3. Emissão de parecer financeiro propondo a aprovação ou reprovação do instrumento e encaminhamentos posteriores
		A7.3 Implementação da análise simplificada dos projetos da LIE	Concluído - outubro/2023	A7.3.1 Mapeamento dos processos formalizados pela LIE
			Concluído - outubro/2023	A7.3.2 Estudo e análise da viabilidade da implementação do projeto
			Médio prazo	A7.3.3 Aprovação da análise simplificada e publicação da portaria
			Médio prazo	A7.3.4 Aplicação da análise simplificada nos processos elegíveis.
		A7.4 Formalização de parcelamento de débito administro	Atividade contínua	

95. Em resposta à nova diligência, o Ministério informou que, ‘quanto à ação A7.3 – implementação da análise simplificada dos projetos LIE, o processo 71000.081225/2023-00 encontra-se na AECI para avaliação’ (peça 27, p. 4).
96. Contudo, entende-se que a não conclusão da implementação da análise simplificada dos projetos LIE não compromete o atendimento ao item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, tendo em vista que a Portaria MESP 23, de 10/3/2025, regulamenta os procedimentos exigidos na determinação.
97. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.6 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

G. Do item 9.2.7 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.7. realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais;

Resposta do gestor

98. Em resposta à diligência, o Ministério do Esporte informa que, com a publicação do Decreto 12.110, de 11/7/2024, ‘a Coordenação de Prestação de Contas foi transformada em Coordenação Geral de Prestação de Contas, sendo contemplada com 01 função de Coordenador

Geral, 01 Coordenador, 02 Chefes de Divisão” (peça 27, p. 5).

99. Além disso, o órgão afirma que ‘houve um acréscimo de 05 colaboradores, sendo 02 servidores, 01 estagiário e 02 terceirizados’ (peça 27, p. 5).

Análise

100. Na resposta à diligência anterior, o Ministério do Esporte não havia informado a quantidade de recursos humanos realocados entre unidades do próprio órgão com o objetivo de reforçar o efetivo das áreas responsáveis pela análise de prestações de contas e pela autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais.
101. Na ocasião, foram listados apenas quatro processos administrativos que, em tese, visavam ao incremento da força de trabalho, razão pela qual a determinação foi considerada não cumprida na análise anterior (peça 17, p. 20):

PROCESSO	ASSUNTO
71000.046924/2023-03	Contratação Terceirizados nível superior
71000.005442/2024-76	Novo contrato de terceirizados
71000.005442/2024-76	Realocação interna de pessoal
71000.094806/2023-01	Reestruturação do MEsp

102. O Ministério havia informado, ainda, que vinha adotando providências como a contratação e o remanejamento de técnicos terceirizados entre unidades, para apoio às áreas de prestação de contas e TCE, além de mencionar a proposta de reestruturação da Coordenação de Prestação de Contas (peça 17, p. 20).
103. Já na resposta à nova diligência, o Ministério do Esporte confirmou que a proposta de reestruturação da Coordenação de Prestação de Contas foi aprovada (peça 27, p. 5).
104. Nos termos do Decreto 12.110, de 11/7/2024 (peça 28), que aprovou a nova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Esporte — com remanejamento e transformação de cargos — a Coordenação de Prestação de Contas foi elevada ao status de Coordenação-Geral, vinculada à recém-criada Diretoria de Acompanhamento e Prestação de Contas, conforme disposto em seu Anexo III, posteriormente alterado pelo Decreto 12.422, de 2/4/2025.
105. A análise do referido Anexo III evidencia a criação e/ou transformação das seguintes posições: duas funções de Coordenador-Geral, duas funções de Assessor Técnico e uma função de Diretor da Diretoria de Acompanhamento e Prestação de Contas.
106. Complementarmente, o Ministério informou a contratação de um estagiário (processo administrativo 10199.011143/2024-14) e o recebimento de um servidor de nível superior em outubro de 2024 (processo 71000.055481/2024-14).
107. Além disso, segundo o Ministério, foram remanejados dois colaboradores da Secretaria Executiva para a Coordenação de Prestação de Contas.
108. Dessa forma, conforme declarado pelo Ministério, “houve um acréscimo de 05 colaboradores, sendo 02 servidores, 01 estagiário e 02 terceirizados” (peça 27, p. 5).
109. Diante das informações complementares apresentadas na nova resposta, verifica-se que houve a realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, com o objetivo de reforçar as áreas responsáveis pela análise de prestações de contas e pela condução de tomadas de contas especiais.
110. Assim, entende-se que o item 9.2.7 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

H. Do item 9.2.8 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.8. os meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação;

Resposta do gestor

111. Em sua manifestação, o Ministério do Esporte informa que a reestruturação do órgão, prevista entre as ações do Plano de Ação, foi efetivada por meio do Decreto 12.110, de



11/7/2024 (peça 27, p. 5).

112. Como evidências, o órgão apresentou: Decreto 12.110/2024, de 11/7/2024 (peça 28); Organograma do MESP (peça 44).

Análise

113. O Anexo II (cronograma) do Plano de Ação apresentado pelo Ministério em resposta à diligência anterior (item não digitalizável na peça 19) previa:

AÇÕES		ATIVIDADES	PRAZO/SITUAÇÃO	DESDOBRAMENTOS
A3	DESTINAR RECURSOS HUMANOS PARA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	A3.1. Reestruturação do Ministério	Concluído - janeiro/2024	A3.1.1. Solicitação de novos Cargos junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI
			Curto prazo	A3.1.2. transformação da Coordenação de Prestação de Contas em Coordenação Geral de Prestação de Contas
		A3.2. Contratação de Terceirizados e nível médio	Curto prazo	A3.2.1. Solicitação de realocação de terceirizados
			Curto prazo	A3.2.3. Solicitação de contratação de pessoal nível médio

114. Na ocasião, apenas a solicitação de novos cargos ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) havia sido concluída.
115. De acordo com o Ministério, as demais medidas estavam em andamento, conforme demonstrado na tabela acima, a qual incluía, entre outras, a reestruturação da Coordenação de Prestação de Contas e a contratação de terceirizados e pessoal de nível médio para as unidades envolvidas (peça 17, p. 20).
116. Na resposta à nova diligência, o Ministério do Esporte afirma que a reestruturação foi efetivada por meio do Decreto 12.110, de 11/7/2024 (peça 28).
117. A análise do referido decreto, que aprovou a nova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério, revela que a Coordenação de Prestação de Contas foi elevada à categoria de Coordenação-Geral, subordinada à recém-criada Diretoria de Acompanhamento e Prestação de Contas, conforme estabelecido em seu Anexo III. Essa estrutura foi posteriormente ajustada pelo Decreto 12.422, de 2/4/2025.
118. O organograma atualizado (peça 44) demonstra que a Diretoria de Acompanhamento e Prestação de Contas está atualmente vinculada à Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social.
119. No que se refere à atividade A3.2 do Plano de Ação (Contratação de terceirizados e servidores de nível médio), verifica-se que a meta foi atingida, com o acréscimo de cinco colaboradores: dois servidores, um estagiário e dois terceirizados, conforme declarado pelo Ministério (peça 27, p. 5).
120. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.8 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

I. Do item 9.2.9 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.9. o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas;

Resposta do gestor

121. O Ministério do Esporte informou que, ao elaborar o Plano de Ação, identificou 183 processos pendentes de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), com projeção de novos casos, com base nos pareceres de rejeição de prestações de contas. Para cumprir o Acórdão 2234/2023 do TCU, a equipe responsável adotou medidas para dar mais agilidade ao processo, como a criação de um **check-list** de documentos obrigatórios, uma tabela com irregularidades e condutas associadas a normativos descumpridos, além da realização de

treinamentos no sistema e-TCE e análise da Instrução Normativa aplicável (peça 27, p. 5).

122. Segundo o órgão, essas ações resultaram na baixa de 323 processos, dos quais 144 TCE foram instauradas e 147 CDI (Cadastro de Débito Inferior) registrados. Outros 34 processos foram excluídos do sistema por conta da regularização das contas, via devolução de recursos ou parcelamento. O Ministério também destacou a redução de processos CDI após a publicação da IN TCU 98/2024, que desobriga a instauração de TCE para débitos inferiores a R\$ 20.000,00, conforme normativos da AGU. Em agosto de 2025, o passivo foi reduzido para apenas 14 processos, demonstrando, segundo o órgão, a efetividade das medidas adotadas (peça 27, p. 5-6).
123. Como evidência, o órgão apresentou: Relatório de TCE/CDI registrados no sistema e-TCE (peça 45); Anexo V - Projeção 36 Meses (item não digitalizável na peça 46).

Análise

124. Ao se analisar o anexo V - Projeção 36 Meses (item não digitalizável na peça 46) apresentado pelo Ministério do Esporte, verifica-se que o Ministério do Esporte apresentou uma projeção dos processos a serem encaminhados para análise financeira da Coordenação de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial (CPC) em 36 meses:

Projeção dos processos a serem encaminhados para análise financeira					AREA	1º Mês	2º Mês	3º Mês	4º Mês	5º Mês	6º Mês	7º Mês	8º Mês	9º Mês	10º Mês	11º Mês	12º Mês	13º Mês	14º Mês	15º Mês	16º Mês	17º Mês	18º Mês			
					SNEALIS	12	12	12	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
					SNPAR	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0
					SNEAD	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
					DIE	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
					SNFDT	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
					DPPIE	88	88	89	89	89	89	89	89	89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
					Processos a receber na CPC					105	105	107	106	104	106	105	106	16	17	17	18	17	18	17	18	17
19º Mês	20º Mês	21º Mês	22º Mês	23º Mês	24º Mês	25º Mês	26º Mês	27º Mês	28º Mês	29º Mês	30º Mês	31º Mês	32º Mês	33º Mês	34º Mês	35º Mês	36º Mês	Total								
11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	400								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19								
1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	47								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3								
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	108								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	710								
15	16	15	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	1287								

125. Além disso, o órgão apresentou projeção de produtividade e do passivo final esperado nos 36 meses seguintes, considerando diferentes cenários de efetivos alocados para a atividade (abas 2 e 3 do Anexo V - item não digitalizável na peça 46):

ANALISTAS/ SERVIDORES	PRODUTIVIDADE MÉDIA MENSAL	PASSIVO FINAL ESPERADO
15 Técnicos 3 Servidores	35	663
23 Técnicos 4 Servidores	53	15
40 Técnicos 6 Servidores	89	6

ANALISTAS/ SERVIDORES	PRODUTIVIDADE MÉDIA MENSAL	ENTRADA MÉDIA MENSAL	PASSIVO FINAL ESPERADO
4 Técnicos 1 Servidor	12	21	350
7 Técnicos 1 Servidor	20	21	62

126. Em resposta à diligência anterior, o órgão havia apresentado, ainda, de forma sintética, o quantitativo de instrumentos aguardando TCE (Tomado de Contas Especial) ou CDI (Cadastro de Débito Inferior), conforme consta do Plano de Ação (peça 17, p. 20-21):

PARCERIAS ABRANGIDAS PELA RESOLUÇÃO TCU Nº 344/2022							
CONVÍNIOS, TERMOS DE FOMENTO E TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA		QUANTIDADE POR CLASSIFICAÇÃO					VALORES POR ANO (R\$)
ANO FINAL DA VIGÊNCIA	QUANTIDADE POR ANO	1	2	3	4	5	
Anteriores a 2019	16	10	02	02	01	01	12.069.355,44
2019	02	02	-	-	-	-	60.355,82
2020	02	02	-	-	-	-	402.424,82
2021	01	01	-	-	-	-	98.048,74
2022	04	02	-	01	01	-	2.419.834,30
2023	01	-	01	-	-	-	389.830,63
2024	00	-	-	-	-	-	-
TOTAL	26	17	03	03	02	01	15.439.849,75
DEMAIS	157	128	18	09	02	-	15.373.857,81
PASSIVO	183	145	21	12	04	01	30.813.707,56

127. Os dados apresentados correspondem à situação vigente na data de envio do Plano de Ação a este Tribunal, em 8/3/2024 (peça 16).
128. Em resposta à nova diligência, o Ministério do Esporte informou que ‘para atendimento às determinações do TCU exaradas no bojo do Acórdão 2234/2023-TCU- Plenário, a equipe TCE promoveu ações no sentido de otimizar e dar celeridade ao processo de instauração de tomada de contas especial, entre elas, elaborou **check-list** de documentos obrigatórios, tabela contendo as principais irregularidades, condutas e os Artigos de cada portaria que foi descumprido, além de estudo da IN e treinamentos no sistema e-tce’ (peça 27, p. 5).
129. Segundo o órgão, essas pequenas ações resultaram na baixa de 323 processos passíveis de instauração de tomada de contas especial, sendo instauradas 144 TCEs e registrados 147 CDIs (Cadastro de Débito Inferior). Os demais processos (34) tiveram seus registros excluídos do sistema e-TCE devido à regularização das contas, com a devolução do recurso e formalização de parcelamento administrativo (peça 27, p. 5).
130. O Ministério destacou, ainda, que a publicação da Instrução Normativa TCU 98/2024, especificamente em seu art. 6º, §§ 1º e 2º, que determina a desconsideração de débitos inferiores a R\$ 20.000,00 por responsável — conforme limite estabelecido pela Portaria Normativa AGU 90, de 8/5/2023, que regulamenta o art. 1º-A da Lei 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei 10.522/2002 —, resultou na redução da quantidade de processos CDI (peça 27, p. 5).
131. As medidas acima, aliadas à reestruturação da Coordenação de Prestação de Contas e ao aumento de efetivo de pessoal, conforme analisado nos itens anteriores, fez com que o passivo de Tomada de Contas Especial, posição em agosto de 2025, totalizam-se apenas 14 processos, conforme se verifica no Relatório de Acompanhamento (peça 42, p. 8).
132. Embora o Ministério do Esporte não tenha apresentado formalmente um cronograma detalhado de remessa das tomadas de contas especiais (TCE) ao TCU, conforme estabelecido na determinação do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, é possível concluir que a determinação foi cumprida de forma substancial. O órgão encaminhou o Anexo V - Projeção 36 Meses (item não digitalizável na peça 46), contendo uma estimativa dos processos a serem encaminhados à Coordenação de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial (CPC), com projeções de produtividade, passivo final e diferentes cenários de efetivo. Essas informações permitem acompanhar, de forma estruturada e planejada, a evolução do envio das TCEs, atendendo ao objetivo principal da determinação.
133. Dessa maneira, entende-se que o item 9.2.9 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foi cumprido.

**J. Do item 9.2.10 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário**

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.10. o nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União;

Resposta do gestor

134. Em resposta à diligência, o Ministério do Esporte apresentou os dados dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o Plano de Ação determinado pelo Tribunal de Contas da União (peça 27, p. 6).

Análise

135. O documento apresentado pelo Ministério contém os dados atualizados dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação apresentado ao Tribunal de Contas da União (peça 27, p. 6):

Unidade	Cargo	Nome	CPF
Secretaria Executiva	Secretário-Executivo	Diego Galdino de Araujo	016.580.903-57
Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNEAELIS	Coordenador-Geral	David Fuezi Lima de Oliva	018.010.571-09
	Coordenador-Geral	André Luiz Magdalena de Oliveira	005.388.291-17
Secretaria Nacional de Excelência	Coordenador-Geral	João Henrique Ursulino Guntzel	000.462.421-12
Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor - SNFDT	Assessor-Técnico	Érica Doutor Rocha de Amorim Parente	646.162.741-34
Secretaria Nacional de Paradesporto - SNPAR	Coordenador Geral	Erico Grassi Cademartori	959.531.751-91
Diretoria de Programas e Políticas de Incentivo ao Esporte - DPPIE	Diretora	Carolinne Gomes Neves de Carvalho	649.446.203-06

136. A tabela acima apresenta os dados requisitados pelo Acórdão, quais sejam: nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação.
137. Destaca-se que o item 9.2.10 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário já havia sido considerado cumprido pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

K. Do item 9.2.11 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário

Plano de Ação contendo necessariamente:

9.2.11. aprovação do plano de ação pelo Ministro de Estado;

Resposta do gestor

138. Em sua resposta anterior, o Ministério do Esporte afirma que ‘o documento que encaminhará o plano irá constar a aprovação do Ministro’ (peça 17, p. 21).

Análise

139. Ao se analisar a documentação apresentada pelo Ministério do Esporte, verifica-se que o Ofício 56/2024/MESP/GAB, que encaminhou o plano de ação, contém a aprovação do ministro em seu item 3 (peça 16, p. 1), cumprindo a determinação deste Tribunal:



3. Cumpre ressaltar, em atendimento ao subitem 9.2.11, a aprovação do Plano de Ação em epígrafe.

140. Destaca-se que o item 9.2.11 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário já foi considerado cumprido pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Do Resumo Geral do Monitoramento (subitens 9.2.1 a 9.2.11)

Acórdão	Item	Situação
Acórdão 2234/2023-TCU-Plenário (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)	9.2.1	Cumprido
	9.2.2	Cumprido - Acórdão 1694/2025-TCU-Plenário
	9.2.3	Não cumprido
	9.2.4	Cumprido
	9.2.5	Cumprido
	9.2.6	Cumprido
	9.2.7	Cumprido
	9.2.8	Cumprido
	9.2.9	Cumprido
	9.2.10	Cumprido - Acórdão 1694/2025-TCU-Plenário
	9.2.11	Cumprido - Acórdão 1694/2025-TCU-Plenário

141. Da tabela acima, verifica-se que 10 dos 11 subitens constantes da determinação do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário foram integralmente cumpridos pelo Ministério do Esporte. Desses, três já foram considerados cumpridos (9.2.2, 9.2.10 e 9.2.11) pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

142. Considerando que a determinação previa o encaminhamento de Plano de Ação contendo, de forma obrigatória, as informações especificadas em todos os subitens, e que um não foi cumprido, conclui-se que o item 9.2 foi parcialmente cumprido.

143. No entanto, considerando o avanço na implementação do Plano de Ação em relação à última análise, entende-se não ser o caso, nesse momento, de aplicar a multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992.

Da Necessidade de Realizar Nova Etapa de Monitoramento dos Subitens Pendentes

144. Diante da relevância da implementação de todos os subitens do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário para a efetividade das ações de controle da AudTCE, propõe-se a realização de nova diligência ao Ministério do Esporte, com o objetivo de que sejam apresentadas evidências complementares acerca do eventual cumprimento do único subitem ainda pendente (9.2.3).

145. Cabe destacar que a determinação contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário é de extrema importância, pois trata exatamente da elaboração de ‘cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov’.

146. Além disso, de acordo com o Ministério do Esporte, uma reunião para a retomada da temática de operacionalização dos Projetos da Lei de Incentivo ao Esporte via plataforma TransfereGov estava prevista para ocorrer em 5/9/2025 (peça 29, p. 2).

147. Ademais, orienta-se que o ofício a ser encaminhado ao Ministério do Esporte contenha alerta formal aos gestores de 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. 68, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

148. Por fim, cabe solicitar ao Ministério do Esporte que atualize, caso haja alterações, as informações relativas aos gestores responsáveis pela elaboração e implementação do plano de ação, conforme exigido no subitem 9.2.10 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, incluindo a indicação do período de exercício de cada gestor designado.

CONCLUSÃO

149. A este monitoramento coube avaliar o atendimento do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, e seus subitens (9.2.1 a 9.2.11).



150. Conforme análise acima, apenas um dos onze subitens constantes da determinação do item 9.2 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário não foi integralmente cumprido pelo Ministério do Esporte.
151. Contudo, considerando que a determinação previa o encaminhamento de Plano de Ação contendo, de forma obrigatória, as informações especificadas em todos os subitens, conclui-se que o item 9.2 foi parcialmente cumprido.
152. Tendo em vista a relevância da implementação do único subitem não cumprido (9.2.3) para a efetividade das ações de controle da AudTCE, propõe-se a realização de nova diligência ao Ministério do Esporte, com o objetivo de que seja apresentado o cronograma, contendo datas, de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov.
153. Orienta-se que o ofício de diligência contenha alerta formal aos gestores de 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. 68, § 3º, do Regimento Interno do TCU.
154. Salienta-se, por fim, que os subitens 9.2.2, 9.2.10 e 9.2.11 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário já foram considerados cumpridos pelo Acórdão 1694/2025 - TCU – Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
 - a) considerar cumpridas as determinações constantes nos subitens 9.2.1, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário;
 - b) realizar diligência junto ao Ministério do Esporte, para que apresente evidências do cumprimento do subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023 – TCU – Plenário, bem como, caso haja alterações, sejam atualizadas as informações relativas aos gestores responsáveis pela elaboração e implementação do plano de ação (subitem 9.2.10), informando, também, o período de exercício;
 - c) informar aos responsáveis de 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 e que a aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 68, § 3º, do Regimento Interno do TCU;
 - d) encaminhar junto ao ofício de diligência cópia desta instrução, para subsidiar o entendimento das informações requeridas e o atendimento da diligência.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se do monitoramento das determinações endereçadas ao Ministério do Esporte pelo Acórdão 2234/2023-Plenário, relacionadas à análise de prestações de contas em atraso e ao envio de tomadas de contas especiais ao TCU. A referida deliberação é da minha relatoria, assim como todas as mencionadas a seguir.

2. A origem desta atividade de controle remonta ao TC 019.309/2019-8, no qual o extinto Ministério da Cidadania solicitou prorrogação, até 31/12/2020, para encaminhar tomadas de contas especiais cujos prazos de instauração tivessem iniciado antes de 12/12/2016 e que já se encontravam esgotados desde 1º/12/2018, nos termos do art. 19-A da Instrução Normativa TCU 71/2012, com redação dada pela Instrução Normativa TCU 76/2016.

3. O pedido foi motivado pela existência de um estoque de mais de 25.000 prestações de contas pendentes, formado com a absorção, pelo solicitante, de

competências antes atribuídas aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte. Diversos acórdãos foram emitidos ao longo do tempo, exigindo planos de ação e monitoramento contínuo.

4. Por meio do **Acórdão 1.809/2019-Plenário** (TC 019.309/2019-8), o pedido foi conhecido, apesar de já se encontrar encerrado o prazo a ser prorrogado, porque a estrutura administrativa do Ministério da Cidadania só veio a ser estabelecida pelo Decreto 9.674, de 02/01/2019, fato que impediu a atuação tempestiva do solicitante. Na mesma assentada, determinou-se à referida pasta ministerial que apresentasse plano de ação para efetivamente remeter ao TCU, até 31/12/2020, os processos em atraso.

5. Por ocasião do **Acórdão 1.690/2021-Plenário**, constatou-se que o primeiro plano de ação elaborado pelo Ministério da Cidadania consistiu em projeções elaboradas isoladamente por oito áreas temáticas, sem a necessária integração do processo de trabalho e dos números apresentados. Naquela deliberação, converteu-se o pedido de prorrogação em acompanhamento e determinou-se a análise de prestações de contas sujeitas à prescrição, segundo os critérios fixados no Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler, revisor Ministro Walton Alencar Rodrigues).

6. O TC 029.924/2021-9 foi instaurado para monitorar o cumprimento dessas determinações, revelando avanços metodológicos, mas também limitações no segundo plano de ação apresentado pelo Ministério da Cidadania. Determinou-se à então denominada Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) que desse continuidade ao monitoramento, oferecendo a este Tribunal as informações requeridas no **Acórdão 889/2022-Plenário**.

7. Pelo **Acórdão 2234/2023-Plenário**, foi tornado sem efeito o item 9.3 do referido Acórdão 1.690/2021, por perda de objeto, em decorrência dos novos parâmetros acerca da prescrição fixados na Resolução/TCU 344/2022. E, devido à reforma ministerial de 2023, que redistribuiu as competências do Ministério da Cidadania para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Decreto 11.392/2023) e o Ministério do Esporte (Decreto 11.450/2023), determinou-se que ambos apresentassem planos de ação detalhados para evitar a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, incluindo cronogramas, uso de ferramentas automatizadas e otimização de processos, nos termos seguintes:

“9.1. tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 1.690/2021-Plenário por perda de objeto, em decorrência do novo entendimento a respeito da prescrição introduzido pela Resolução/TCU 344/2022;

9.2. determinar ao Ministério do Esporte e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação deste acórdão, encaminhem, cada um, seu Plano de Ação para a efetiva análise das prestações de contas e tomadas de contas especiais de modo a evitar a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, do qual constem necessariamente as seguintes informações, dentre outras que julgarem pertinentes, de forma padronizada para todas as áreas técnicas incumbidas da análise de contas/processamento de tomadas de contas especiais, de maneira a permitir totalização no âmbito de cada ministério:

9.2.1. o ano do fim da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022;

9.2.2. os critérios de priorização do exame dos processos, contemplando as informações mencionadas na alínea anterior e a quantidade de TCEs em nome do mesmo Responsável;

9.2.3. cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov;

9.2.4. uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, nos termos da Instrução Normativa Interministerial/MP/CGU 5/2018, da IN/ME/CGU 1/2019 e das Portarias



Interministeriais ME/CGU 5.546/2022 e 5.548/2022;

9.2.5. mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial;

9.2.6. revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial;

9.2.7. realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais;

9.2.8. os meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação;

9.2.9. o cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, das que vierem a sê-lo em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e/ou análise financeira, bem como da omissão no dever de prestar contas;

9.2.10. o nome completo, o CPF e o cargo/função dos gestores responsáveis por elaborar e implementar o plano de ação a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União; e

9.2.11. aprovação do plano de ação pelo Ministro de Estado;

9.3. dar ciência ao Ministério do Esporte e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que a Resolução/TCU 344/2022 é de aplicação interna aos processos de controle externo em andamento no TCU, e que os seus parâmetros devem ser utilizados para identificar as prestações de contas sujeitas à prescrição iminente e priorizar sua respectiva análise, sem implicar o arquivamento de processos de prestação de contas ou mesmo de tomada de contas especial no âmbito dos ministérios;

9.4. enviar cópia desta deliberação ao Grupo de Trabalho constituído por meio da Ordem de Serviço conjunta Segecex-Segepres-Conjur 01/2023, de 12/07/2023; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

8. Este TC 040.043/2023-1 foi criado para examinar o plano de ação a cargo do Ministério do Esporte, cujo prazo de apresentação expirou em 19/03/2024. Com base em resposta a diligência, por intermédio do **Acórdão 1694/2025-Plenário** (peça 23), foram consideradas cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2.2, 9.2.10 e 9.2.11 acima transcritos, e autorizada a realização de diligência para que o órgão apresentasse evidências do cumprimento dos demais subitens, em especial da elaboração da lista de processos referidos nos subitens 9.2.1 e 9.2.9, bem como da apresentação de informações atualizadas sobre os gestores responsáveis pela elaboração e implementação do plano de ação (subitem 9.2.10).

9. A análise recente da AudTCE (peça 49) informa que o Ministério do Esporte não apresentou um novo plano de ação para a efetiva análise das prestações de contas e tomadas de contas especiais, mencionado pelo subitem 9.2 do Acórdão 2234/2023-Plenário, tampouco retificou o plano anterior.

10. Não obstante, conclui que várias informações que deveriam compor o plano de ação foram prestadas de outra forma (9.2.1, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 2234/2023- Plenário). Ainda há pendências, como o cronograma de internalização de instrumentos na Plataforma TransfereGov (subitem 9.2.3) e a identificação dos responsáveis pelo plano de ação (subitem 9.2.10), que justificam a realização de nova diligência junto ao Ministério do Esporte.

11. A proposta da AudTCE é adequada, conforme se constata dos elementos pertinentes a cada determinação sintetizados abaixo.

Subitem 9.2.1 do Acórdão 2234/2023-Plenário

12. Não foi apresentada uma lista do estoque de processos, detalhando o ano do

término da vigência do programa/instrumento com base no qual foi realizada a transferência, a materialidade dos recursos e o prazo prescricional para ressarcimento e sanção pecuniária, segundo entendimento fixado pela Resolução/TCU 344/2022.

13. Não obstante, o órgão apresentou o Relatório de Tomada de Contas Especial e o Cadastro de Débitos Inferiores registrado no Sistema e-TCE, que contém: número do processo, número do instrumento, data da vigência final, valor reprovado, data da reprovação, classificação como Cadastro de Débito Inferior, quando cabível, o número do processo de TCE, data do envio no e-TCE, data do registro da TCE no sistema, número do recibo no e-TCE e observação.

14. A unidade técnica avalia que a falta de indicação do prazo prescricional pode ser contornada considerando-se a data da vigência final do instrumento. A indicação da materialidade dos recursos envolvidos em cada repasse pode ser suprida pelo valor reprovado informado no relatório, que possui finalidade semelhante.

15. Portanto, propõe-se que a determinação constante do subitem 9.2.1 seja considerada cumprida.

Subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023-Plenário

16. Quanto ao cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à Plataforma TransfereGov, o Ministério do Esporte informou que o projeto é conduzido pela Diretoria de Programas e Políticas de Incentivo ao Esporte, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A referida Diretoria relatou que, em agosto de 2024, foi testado o protótipo da 1ª fase dos módulos desenvolvidos para instrumentalização da Lei de Incentivo ao Esporte, com resultados insatisfatórios.

17. Apenas em agosto de 2025, após a diligência mais recente deste Tribunal, a Diretoria de Transferências e Parcerias da União solicitou a retomada das discussões sobre a operacionalização dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte por meio da plataforma TransfereGov, tendo sido agendada para 05/09/2025 uma reunião com essa finalidade.

18. Na avaliação da AudTCE, o subitem 9.2.3 não foi cumprido. A demora na internalização dos instrumentos na plataforma TransfereGov, somada à aparente paralisação do projeto por cerca de um ano, evidencia a baixa priorização da iniciativa por parte do Ministério. Ademais, a inexistência de prazos definidos no cronograma apresentado em 08/03/2024, bem como a ausência de um novo cronograma atualizado em resposta à nova diligência, inviabilizam a verificação do cumprimento da determinação.

19. Pela relevância da matéria, propõe a realização de diligência à aludida Pasta ministerial, para que apresente evidências do cumprimento do subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023-Plenário.

Subitem 9.2.4 do Acórdão 2234/2023-Plenário

20. Acerca do uso da ferramenta de análise automatizada de prestação de contas, o Ministério do Esporte informou que a Instrução Normativa Interministerial MP/CGU 5/2018 e a Instrução Normativa ME/CGU 1/2019, mencionadas no Acórdão, foram revogadas pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30/08/2023.

21. Acrescentou que, em 2024, foram estabelecidos os limites de tolerância ao risco, no âmbito daquela pasta, para análise informatizada de prestações de contas de convênios cadastrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi (Portaria do Ministro de Estado do Esporte 20, de 20/02/2024) e de instrumentos de transferência voluntária (Portaria MESP 50, de 08/05/2024).

22. Essa providência tornou possível concluir a análise informatizada de 20 prestações de contas de convênios e de 149 prestações de contas de instrumentos

formalizados por meio da plataforma TransfereGov.

23. Com base nos normativos e nas evidências da utilização de ferramenta de análise automatizada (informatizada) de prestação de contas, a AudTCE entende que o item 9.2.4 do Acórdão 2234/2023-Plenário foi cumprido.

Subitem 9.2.5 do Acórdão 2234/2023-Plenário

24. A respeito do mapeamento e otimização dos processos de trabalho de análise de prestação de contas e de instauração, instrução e remessa de tomada de contas especial, o Ministério do Esporte já havia informado, em resposta à diligência anterior, que as áreas técnicas vinham adotando providências para identificar, mapear e reestruturar os processos de trabalho, evidenciar seus pontos críticos e ajustar modelos e documentos (peça 17, p. 19).

25. Nesta oportunidade, embora não apresente os estudos realizados, o órgão noticia a publicação da Portaria MESP 23, de 10/03/2025, que dispõe sobre a análise financeira das TCEs e sobre a instauração de TCEs de convênios e instrumentos congêneres sob a responsabilidade daquela Pasta. Adicionalmente, informa que houve uma redução expressiva no passivo de prestação de contas de 727 processos em 8 meses (91 baixas/mês) compatível com a média projetada no Plano de Ação para 36 meses (Anexo V peça 27, p. 4).

26. Como o normativo editado abrange integralmente o processo de prestação de contas, a AudTCE entende que o referido subitem 9.2.5 foi cumprido. A informação de que não foi concluída a implementação da análise simplificada dos projetos referentes à Lei de Incentivo ao Esporte, por tratar de tema localizado, não afeta a conclusão sobre a satisfatoriedade das ações implementadas.

156. Subitem 9.2.6 do Acórdão 2234/2023-Plenário

27. No que diz respeito à revisão de procedimentos e normativos internos inerentes às atividades de análise de prestação de contas e de instrução de tomada de contas especial, o Ministério do Esporte informou que publicou a Portaria 77/2024, dispondo sobre o parcelamento administrativo de débitos, a Portaria 23/2025, referente à análise financeira das prestações de contas e instauração de TCEs, e a Portaria 33/2025, que trata do cadastramento, admissibilidade e tramitação de projetos desportivos ou paradesportivos, da captação, acompanhamento e monitoramento de execução dos projetos aprovados.

28. A AudTCE registra que o primeiro e o último normativo tratam de atividades essenciais e complementares da análise de prestação de contas e da instrução de tomada de contas especial, e que a determinação do subitem 9.2.6 foi cumprida pelo segundo normativo, conforme análise aplicável ao subitem 9.2.5.

Subitem 9.2.7 do Acórdão 2234/2023-Plenário

29. No tocante à realocação de recursos humanos entre unidades do próprio órgão, de modo a reforçar o efetivo dos setores responsáveis pela análise de prestações de contas e autuação, instrução e remessa de tomadas de contas especiais, o Ministério do Esporte informa que, com a publicação do Decreto 12.110/2024, “a Coordenação de Prestação de Contas foi transformada em Coordenação Geral de Prestação de Contas, sendo contemplada com 1 função de Coordenador Geral, 1 Coordenador, 2 Chefes de Divisão”, e que “houve um acréscimo de 5 colaboradores, sendo 2 servidores, 1 estagiário e 2 terceirizados” (peça 27, p. 5).

157. 30. Ademais, considerando as evidências de que houve contratação de um estagiário, recebimento de um servidor de nível superior em outubro de 2024 e remanejamento de dois colaboradores da Secretaria Executiva para a Coordenação de Prestação de Contas, a AudTCE considera que houve efetivo reforço das áreas encarregadas da análise de prestação de contas e processamento de tomadas de contas especiais, restando cumprido o subitem 9.2.7.



158. Subitem 9.2.8 do Acórdão 2234/2023-Plenário
159. 31. Essa determinação se referia aos meios disponíveis para dotar o(s) setor(es) competente(s) da força de trabalho necessária à implementação do plano de ação, tendo sido cumprida pela edição do Decreto 12.110, de 11/7/2024 (peça 28), mencionado no bojo do atendimento no subitem anterior.
160. Subitem 9.2.9 do Acórdão 2234/2023-Plenário
161. 32. O mencionado subitem demandava a apresentação do cronograma da remessa, a este Tribunal, das tomadas de contas especiais já constituídas, bem como das que viessem a ser constituídas em razão da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pendentes de análise técnica ou da omissão no dever de prestar contas.
162. 33. Embora o Ministério do Esporte não tenha apresentado um cronograma em sentido estrito, a AudTCE entende que o objetivo da determinação foi atendido de forma substancial por meio da elaboração da Projeção 36 Meses (Anexo V, item não digitalizável na peça 46), contendo uma estimativa do quantitativo de processos a ser encaminhado à Coordenação de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial, com projeções de produtividade, passivo final e diferentes cenários de efetivo. Essas informações permitem acompanhar, de forma estruturada e planejada, a evolução do envio das TCEs.
163. 34. Desse modo, o item 9.2.9 do Acórdão 2234/2023-Plenário foi cumprido
164. Síntese
165. 35. Das onze informações que deveriam compor o Plano de Ação previsto no subitem 9.2 do Acórdão 2234/2023-Plenário, não foram apresentados o cronograma de internalização de instrumentos passíveis de análise à plataforma TransfereGov (subitem 9.2.3) e a atualização das informações sobre os gestores responsáveis pela implementação do plano de ação (subitem 9.2.10).
166. 36. Embora o subitem 9.2 não tenha sido completamente cumprido, o avanço na implementação das providências a cargo do Ministério do Esporte para erradicar o estoque de prestação de contas pendentes de análise, em relação ao último monitoramento, contraindica a aplicação da multa revista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992. Em face da relevância da matéria, cabe realizar nova diligência para obter os elementos faltantes.
37. Nessas condições, proponho que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2551/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 040.043/2023-1 (conexos TC 019.309/2019-8 e TC 029.924/2021-9).
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Órgão: Ministério do Esporte.
4. Interessado: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
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 Monitoramento das determinações dirigidas ao Ministério do Esporte por intermédio do Acórdão 2234/2023-Plenário, atinentes à análise das prestações de contas em atraso e ao envio das tomadas de contas especiais a este Tribunal:

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 nos subitens 9.2.1, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 2234/2023 - Plenário;

9.2. realizar diligência junto ao Ministério do Esporte, para que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação deste acórdão, apresente evidências do cumprimento do subitem 9.2.3 do Acórdão 2234/2023-Plenário, bem como, em relação ao subitem 9.2.10, informe eventuais alterações dos gestores responsáveis pela elaboração e implementação do Plano de Ação e o respectivo período de exercício;

9.3. informar aos responsáveis de 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 e que a aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU; e

9.4. encaminhar junto ao ofício de diligência cópia da instrução elaborada pela AudTCE (peça 49), para subsidiar o entendimento das informações requeridas e o atendimento da diligência.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 028.488/2016-4.

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Conselho Federal de Odontologia.

Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53);

Fábio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções

Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).



Representação legal: Suzana de Camargo Gomes (OAB/MS 16.222), representando Ailton Diogo Morilhas Rodrigues; Mauro Henrique Ferreira Gonçalves Silva (OAB/MA 7.930), e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Bruno Silva Rodrigues (OAB/RJ 117.609) e André Gomes Pereira (OAB/RJ 116.487), representando Fábio de Oliveira Ferreira.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E CONTRADIÇÕES NO ACÓRDÃO 1994/2025-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÃO.

Relatório

Em apreciação, embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o acórdão 1994/2025-Plenário.

2. Transcrevo excerto das alegações apresentadas pelo embargante¹²⁵:

“II. DAS OMISSÕES E CONTRADIÇÕES. NECESSIDADE DE ACLARAMENTO DO JULGADO.

1. Omissão quanto à cadeia decisória e à responsabilidade subjetiva.

O acórdão embargado atribuiu responsabilidade exclusiva ao embargante pela suposta elaboração da planilha orçamentária com sobrepreços. Entretanto, não houve enfrentamento expresso da atuação de outros setores do CFO – Comissão de Licitação, Gerência Contábil e Financeira, Procuradoria Jurídica e Presidência –, todos com competência legal e regimental para revisar e aprovar os documentos.

Assim, resta omissa no acórdão a ruptura do nexo causal e a aplicação do princípio da responsabilidade subjetiva, que exige dolo ou culpa grave para imputação de débito, conforme determina o artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

2. Omissão sobre a prescrição quinquenal.

O acórdão afastou a ocorrência de prescrição, aplicando a Resolução TCU nº 344/2022, mas não examinou:

- A aplicação do prazo quinquenal tanto para a pretensão sancionatória quanto para a ressarcitória (art. 19 da Resolução 344/2022);
- O entendimento do STF no Tema 899 e jurisprudência correlata;
- O transcurso de mais de 05 anos entre o conhecimento dos fatos (2015) e a continuidade processual após o sobrestamento, circunstância que impõe a prescrição em favor do embargante, nos termos do magistério jurisprudencial do STF.

A controvérsia dos autos gira em torno da ocorrência, ou não, de prescrição no bojo de tomada de contas especial que tramitou no Tribunal de Contas da União.

Quanto ao tema prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União, os marcos interruptivos da prescrição alcançam [a] tanto os atos praticados no âmbito interno do Tribunal de Contas da União; [b] quanto os atos praticados por seus órgãos e entidades jurisdicionados (Conforme julgados de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: MS nº 37.913-AgR-ED/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/05/2022, p.

¹²⁵ Peça 70.

11/05/2022; e MS nº 36.907-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, j. 29/11/2021, p. 07/12/2021).

Com efeito, o termo inicial da prescrição é contado [a] da data do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas; ou, [b] não havendo o dever de prestar contas, da data do conhecimento do fato pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas da União, levando-se em consideração a que ocorrer primeiro (ADI nº 5.509/CE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11/11/2021, p. 23/02/2022).

Por outro lado, há que se considerar, ainda, o entendimento já firmado sobre o tema no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que na fase administrativa, tanto de controle interno como de controle externo, anterior à formação do título executivo, aplicam-se (a o prazo quinquenal previsto no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, tanto para a pretensão punitiva como para a pretensão ressarcitória; assim como (b as causas interruptivas da prescrição descritas no art. 2º, incisos I a IV, da mesma lei (ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: MS nº 37.586-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 21/06/2021, p. 25/09/2021; e MS nº 37.373-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 31/05/2021, p. 04/06/2021), e de que os marcos interruptivos da prescrição alcançam (a tanto os atos praticados no âmbito interno do Tribunal de Contas da União; (b quanto os atos praticados por seus órgãos e entidades jurisdicionados (ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: MS nº 37.913-AgR-ED/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/05/2022, p. 11/05/2022; e MS nº 36.907-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, j. 29/11/2021, p. 07/12/2021).

Nesse sentido, a paralisação e a inércia na fase administrativa, seja no âmbito do TCU, seja antes, no âmbito do próprio órgão, é que conduz à ocorrência de prescrição (quinquenal ou intercorrente e trienal). Na espécie, bem se sabe que, à míngua de regulamentação legal específica, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).

Em igual sentido, dentre vários: MS 37.373 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 4.6.2021; MS 36.523 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 27.8.2021.

O Tribunal de Contas da União, em 11.10.2022, editou a Resolução 344, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitivas e de ressarcimento.” Dentre as regras previstas na Resolução 344, a Corte de Contas passou a adotar de forma objetiva e expressa o prazo prescricional quinquenal, in verbis:

‘Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.’

Nesses termos, não remanescem quaisquer dúvidas acerca da incidência de prazo prescricional quinquenal sobre as pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas.

Sucedendo que, o TCU na referida Resolução 344, também passou a trazer inúmeras hipóteses de interrupção e de suspensão do lustro prescricional, em total desacordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

A Resolução 344, de 2022, do TCU, em seu art. 5º, estabelece, repetindo as disposições do art. 2º da Lei 9.873/1999, as seguintes causas interruptivas do lapso temporal:

‘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.’

No caso em tela, não foi reconhecida a prescrição pelo alegado sobrestamento do feito, contudo, conforme afirmado pelo STF, a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro.

Não reconhecer no caso em tela a prescrição, já que os fatos foram conhecidos no ano de 2015, perdurando o julgamento da TC até o ano de 2025, seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que, não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

Trata-se, portanto, de omissão relevante, que merece ser enfrentada de forma motivada, já que essa questão é apta a influenciar o resultado do julgamento.

3. Contradição quanto ao contraditório e à ampla defesa.

O próprio acórdão reconheceu que não foi possível identificar e citar outros responsáveis porque, se notificados, já teria decorrido o prazo prescricional, o que geraria prejuízo ao contraditório. Todavia, em contradição, manteve a imputação integral apenas aos já citados (inclusive ao embargante), ignorando a necessidade de responsabilização equânime e de observância plena ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV).

4. Omissão quanto à ausência de dolo ou má-fé do Embargante.

O acórdão não examinou se o embargante obteve qualquer vantagem indevida ou agiu com dolo. A imputação restringiu-se a falhas técnicas na elaboração de planilhas, sem consideração de que havia instâncias superiores de deliberação. A omissão afronta a exigência de culpa grave ou dolo para a responsabilização pessoal de servidor técnico, de modo, que necessários e faz do devido enfrentamento deste tema.

III. PREQUESTIONAMENTO NECESSÁRIO.

Com vistas a viabilizar o acesso a eventual futuro recurso de reexame neste Tribunal ou às instâncias judiciais, pede-se expressa manifestação quanto à aplicação dos seguintes dispositivos:

- CF/88, art. 5º, incisos LIV e LV (devido processo legal, contraditório e ampla defesa);
- CF/88, art. 37, §6º (responsabilidade subjetiva);
- Lei 8.443/1992, art. 16, §2º (responsabilidade solidária exige comprovação de participação no ato);
- Resolução TCU 344/2022, arts. 4º e 19 (prazo quinquenal de prescrição).

IV. DOS PEDIDOS.

Diante de todo o exposto, pede-se o seguinte a Vossa Excelência:

- a) o conhecimento dos presentes embargos de declaração;
- b) o seu provimento, para sanar as omissões e contradições apontadas, com a devida análise das teses defensivas;
- c) subsidiariamente, que as questões ora suscitadas sejam expressamente enfrentadas, para fins de prequestionamento constitucional e infraconstitucional.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o acórdão 1994/2025-Plenário¹²⁶, de minha relatoria, prolatado na sessão de 27.8.2025:

“[Acórdão 1994/2025-Plenário]

¹²⁶ Peça 64.



(...)

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Fábio de Oliveira Ferreira;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Fábio de Oliveira Ferreira com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente, com a empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda., ao pagamento da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Federal de Odontologia, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26.09.2014	443.788,33

9.4. aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir listados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento 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;

9.4.1. Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.2. Sr. Fábio de Oliveira Ferreira: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.3. empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda.: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).;”

3. Em síntese, o embargante alega a existência de contradição e omissões na decisão. Seus principais argumentos podem ser assim sintetizados:

- omissão quanto à cadeia decisória e à responsabilidade subjetiva: alega que teria sido atribuída responsabilidade exclusivamente ao embargante pela suposta elaboração da planilha orçamentária com sobrepreços, mas sem enfrentamento expresso da atuação de outros setores do CFO¹²⁷, todos com competência legal e regimental para revisar e aprovar os documentos;
- omissão sobre a prescrição quinquenal: alega o transcurso de mais de cinco anos entre o conhecimento dos fatos (2015) e a continuidade processual após o sobrestamento, circunstância que importaria a declaração da prescrição em favor do embargante, nos termos da jurisprudência do STF;
- contradição: alega que no acórdão teria sido afirmada a impossibilidade de se identificar e citar outros responsáveis porque já teria decorrido o prazo prescricional mantendo-se, porém, a imputação integral aos já citados (inclusive ao embargante), “ignorando a necessidade de responsabilização equânime e de observância plena ao devido processo legal”;
- omissão quanto à ausência de dolo ou má-fé do embargante: o acórdão não examinou se o embargante obteve qualquer vantagem indevida ou agiu com dolo.

4. Requer, ao fim, o acolhimento e provimento dos embargos, “para sanar as omissões e contradições apontadas, com a devida análise das teses defensivas”, e “para fins de prequestionamento constitucional e infraconstitucional”.

¹²⁷ Comissão de licitação, gerência contábil e financeira, procuradoria jurídica e presidência.



II

5. Inicialmente, registro que conheço dos embargos. Nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão.
6. Destaco que esta Corte tem admitido o conhecimento dos embargos quando há alegação formal de omissão, obscuridade ou contradição.
7. Contudo, a simples nominação de um argumento como sendo omissão, obscuridade ou contradição não o torna uma real alegação dessa natureza.
8. O que se tem, em muitos casos, é o uso dos embargos de declaração para rediscussão do mérito, indevidamente, e efetiva transformação dessa espécie recursal, nos casos concretos, em pedido de reconsideração ou pedido de reexame, o que não é admitido.
9. Os embargos de declaração, portanto, devem ser examinados à luz da doutrina e das decisões jurisprudenciais sobre como são caracterizados os vícios da obscuridade, omissão e contradição passíveis de correção mediante essa espécie recursal. Como exemplo, a doutrina de Vicente Greco Filho¹²⁸:

“- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

- contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

- omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.”

10. Quanto à prescrição, a proposta de deliberação, no item 7, expressamente manifesta a conclusão pela não ocorrência da prescrição, conforme análise procedida pela unidade instrutiva reproduzida no relatório (item 26).
11. Em relação à atuação de outros setores do CFO, esse ponto foi expressamente abordado nos itens 20 a 23 da proposta de deliberação¹²⁹.
12. Quanto à alegação de que no acórdão teria sido afirmada a impossibilidade de se identificar e citar outros responsáveis porque já teria decorrido o prazo prescricional mantendo-se, porém, a imputação integral aos já citados (inclusive ao embargante), “ignorando a necessidade de

¹²⁸ GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 2, p. 259 e 260.

¹²⁹ “20. Em análise complementar, a AudTCE realçou que, mesmo que tenha ocorrido participação de outras áreas do conselho, como alegado pelo responsável, situação que poderia ocasionar o concurso de outros responsáveis, tal fato ‘não o exime de responsabilidade, pois lhe coube a execução dos atos principais de autorização da licitação, homologação da licitação e formalização do contrato com a empresa vencedor’. 21. Registro, adicionalmente, que o fato de falhas graves como as observadas neste processo não terem sido detectadas num processo de reforma da sede do conselho no Rio de Janeiro evidencia graves fragilidades dos controles internos da entidade então presidida e administrada pelo Sr. Aylton Morilhas. 22. Destaco, ainda, que, após o exame inicial das alegações de defesa, o CFO foi diligenciado para apresentar cópia dos documentos da licitação, de modo a identificar outros responsáveis, mas nada respondeu. 23. Considerando o atual estágio do processo, também, é adequado o entendimento da AudTCE no sentido de que “os principais responsáveis já foram devidamente citados” e de “dar continuidade ao presente processo, sem continuar a busca por eventuais responsáveis solidários que ainda não integram o polo passivo deste processo.” Peça 65, p. 5-6



responsabilização equânime e de observância plena ao devido processo legal”, observo que dela não se pode extrair a configuração do vício alegado, contradição, conforme caracterizado pela doutrina, exemplificada anteriormente: “contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão (...)”.

13. Acrescento que, conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça, a “divergência entre a decisão e a tese sustentada pela parte embargante não configura contradição jurídica apta a embasar embargos declaratórios da decisão”¹³⁰.
14. No que refere à alegação de que “o acórdão não examinou se o embargante obteve qualquer vantagem indevida ou agiu com dolo”, qualificada pelo embargante como “omissão”, observo que a responsabilização por dano ao erário decidida por esta Corte não depende de comprovação de atuação dolosa ou de que o responsável tenha obtido qualquer vantagem indevida.
15. Portanto, uma vez que não restaram caracterizadas as omissões ou contradições alegadas pelo embargante e que os embargos de declaração não se prestam à rediscussão do mérito, que pode ser suscitada em recurso de reconsideração, devem ser rejeitados.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2552/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.488/2016-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Fábio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).
 - 3.2. Recorrente: Fábio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55).
4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Suzana de Camargo Gomes (OAB/MS 16.222), representando Ailton Diogo Morilhas Rodrigues; Mauro Henrique Ferreira Gonçalves Silva (OAB/MA 7.930), representando Conselho Federal de Odontologia; Bruno Silva Rodrigues (OAB/RJ 117.609) e André Gomes Pereira

¹³⁰ EDcl no AgInt no AREsp n. 2.677.899/RS, relatora Ministra Daniela Teixeira, Terceira Turma, julgado em 30/6/2025, DJEN de 3/7/2025.



(OAB/RJ 116.487), representando Fábio de Oliveira Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que, nesta fase, cuidam de embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o acórdão 1994/2025-Plenário.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. comunicar ao recorrente a respeito desta deliberação;

9.3. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 014.430/2025-8

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Rafael da Cás Maffini (44404/OAB-RS), representando BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS DE OUTSOURCING PARA OPERAÇÃO DO PROCESSO “MATERIAIS.CAIXA”. ALMOXARIFADO VIRTUAL. INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. OITIVA PRÉVIA. JUSTIFICATIVAS SUFICIENTES PARA



SANAR OS VÍCIOS IDENTIFICADOS. AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA DAS ALEGAÇÕES. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA. JULGAR IMPROCEDENTE O MÉRITO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAR.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 48), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 49 e 50):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 96/2025, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caixa), com valor estimado de R\$ 200.007.627,40 para o período de 30 meses (peça 4, p. 115), cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de outsourcing para operação do processo MATERIAIS.CAIXA, sob demanda, visando o suprimento de materiais consumíveis e de pequena monta, para as unidades da Caixa, em todo território nacional (peça 4, p. 15).
2. A licitação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Licitações Caixa.
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) Situação: encerrado (peça 35).
 - b) Valor contratado: R\$ 193.020.363,93 (peça 8, p. 10-11).
 - c) A licitação em tela não envolve registro de preço.
 - d) O Contrato 5841/2025 (peça 8), decorrente da licitação, foi firmado em 16/6/2025 (p. 36) com a empresa Autopel Automação Comercial e Informática Ltda. (06.698.091/0005-90), com vigência de 30 meses (p. 24).
 - e) Nenhuma impugnação ao edital foi registrada no portal.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma (peça 1), que a alteração na descrição do objeto da licitação, de ‘almoxarifado virtual’ para ‘operação do processo MATERIAIS.CAIXA’, sem republicação do edital e sem comunicação aos participantes anteriores, comprometeu os princípios da publicidade, da vantajosidade e da competitividade. Além disso, argumentou que o modelo de ‘almoxarifado virtual’ já é amplamente reconhecido e que a mudança na descrição teria sido inadequada e prejudicial ao certame.
5. Por meio de instrução à peça 39, esta Unidade Técnica concluiu que não havia plausibilidade jurídica nos argumentos do representante. Não obstante, o fato de a Caixa reconhecer que o termo adotado no mercado para a solução pretendida é ‘almoxarifado virtual’ (peça 10, p. 1, item 1.2.1), somado ao fato de a licitação ter contado com a participação de apenas duas licitantes, que sequer efetuaram lances além de suas propostas iniciais (peça 35), induziu ao questionamento da adoção deste procedimento. Assim, propôs-se a realização de oitiva prévia da entidade.
6. Aquiescendo apenas parcialmente com a conclusão e a proposta de encaminhamento da



instrução, o Diretor da Unidade Técnica, por meio de Despacho à peça 40, observou que o uso do termo interno 'MATERIAIS.CAIXA', em substituição a expressões de mercado como 'almoxarifado virtual', pode ter prejudicado a competitividade da licitação, resultando em uma redução no número de participantes e nos descontos obtidos. A mudança na nomenclatura não teria sido devidamente justificada, o que poderia configurar uma violação aos princípios de transparência e competitividade. Além disso, o desconto obtido na licitação atual, de apenas 3,49%, é significativamente inferior à média de 18,15% observada em licitações similares realizadas por outros órgãos públicos, o que sugere um possível prejuízo à Administração. Desse modo, propôs, também, a realização de oitiva prévia da Unidade Jurisdicionada.

7. O Auditor-Chefe da AudContratações, por meio de Despacho à peça 41, concordou com a proposta do Diretor da Unidade Técnica e, com fundamento em delegação de competência, encaminhou os autos à Seproc para as comunicações previstas na instrução à peça 39.

8. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

10. Está afastado o pressuposto do perigo da demora por haver contrato já assinado (peça 45), serviços iniciados e ordem de serviço ou algum tipo de demanda preliminar da administração à contratada, com início da execução em 11/8/2025 (peça 44, p. 4).

I.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, está configurado a presença do pressuposto em razão da essencialidade do objeto do contrato, conforme apontado à peça 44, p. 4-5.

I.3. Plausibilidade jurídica

12. Foi encaminhado em 24/7/2025 ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 42) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 44 e 45. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 26.2. da Instrução à peça 39: realizar a oitiva prévia da Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU para que, no prazo de cinco dias úteis, se pronuncie, referente à Licitação Caixa 96/2025, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados nesta instrução, em especial quanto ao seguinte tópico:

a) utilização de termos internos da Caixa ('MATERIAIS.CAIXA') na publicação do edital, ao invés de termos usuais do mercado na descrição do objeto da licitação ('almoxarifado virtual') - termo inclusive utilizado na descrição do objeto na licitação anterior para contratação desses serviços (revogada), em possível afronta aos princípios da razoabilidade, da transparência e da competitividade, inseridos no art. 5º do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa, com possível reflexo na baixa competitividade em relação a outras licitações com objeto semelhante, ausência de lances no certame licitatório e baixo desconto em relação ao orçamento da licitação;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 44, p. 2-4):



13. Explicou que a nomenclatura 'MATERIAIS.CAIXA', em substituição à expressão 'almoxarifado virtual', foi escolhida em um processo decisório estruturado e participativo, conduzido na Vice-Presidência de Logística e Serviços (Vilos), com votação das áreas técnicas envolvidas. O objetivo seria dar identidade institucional ao novo modelo de suprimento de materiais de consumo, alinhando-o à estratégia de padronização e modernização dos processos logísticos internos.

14. Buscou demonstrar que a mudança de nome não provocou prejuízo nem à publicidade nem à competitividade do certame. Informou que, na LC 96/2025, seis empresas se credenciaram; duas apresentaram propostas; as propostas iniciais foram automaticamente convertidas em lances, mas os participantes decidiram não oferecer novos valores. Ainda assim, houve negociação com a primeira colocada (Autopel), que manteve um desconto final de 3,49 % sobre o valor estimado.

15. Para justificar o 'baixo' desconto, a Caixa explicou que o orçamento de referência já fora construído pelo menor preço obtido em três fontes (Banco de Preços de órgãos públicos, orçamentos coletados em consulta pública e preços de contratos vigentes), de modo que não havia grande margem adicional para reduções sem comprometer a viabilidade do serviço.

16. Frisou que três das seis credenciadas na LC 96/2025 - Autopel, THS e Riquel - já tinham participado da licitação anterior (LC 230/2024), quando o objeto aparecia como 'almoxarifado virtual'. Isso demonstraria, segundo a Caixa, que os principais players do mercado tomaram conhecimento da nova disputa mesmo com a mudança de nomenclatura.

17. Por fim, observou que, embora o título do edital utilize 'MATERIAIS.CAIXA', a expressão 'almoxarifado virtual' permanece no texto do Termo de Referência (peça 4, p. 56, item 1.1), reforçando que o mercado não ficou sem referência sobre o escopo da contratação.

Análise:

18. A questão posta para exame envolve a suposta irregularidade decorrente da alteração da denominação do objeto licitado - de 'almoxarifado virtual', empregada na Licitação Caixa 230/2024 (revogada), para 'MATERIAIS.CAIXA', utilizada na Licitação Caixa 96/2025. Sustentou o representante que a mudança teria comprometido a transparência, a competitividade e, em última análise, a vantajosidade do resultado alcançado. Todavia, os esclarecimentos prestados pela Caixa, somados à documentação já disponível nos autos, demonstram que não houve lesão aos princípios licitatórios invocados.

19. em primeiro lugar, a instituição financeira informou que a escolha da nova nomenclatura decorreu de processo decisório formal, conduzido na Vice-Presidência de Logística e Serviços, com participação das áreas técnicas, circunstância que satisfaz o dever de motivação previsto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999. Tal fato afasta a ideia de ato discricionário sem fundamento objetivo e reforça a adequação da medida à estratégia corporativa de padronização de processos logísticos.

20. Além disso, o próprio documento de planejamento - Solicitação de Contratação (peça 10, p. 1, item 1.2.1) - esclarece que, no mercado, o termo adotado é almoxarifado virtual, porém, sua implantação na Caixa passaria a **compor** o processo MATERIAIS.CAIXA. Ou seja, o processo interno é mais abrangente do que o serviço de administração de almoxarifado, incluindo atividades de armazenagem e distribuição (peça 10, p. 1-2). Essa abrangência foi preservada no Termo de Referência (peça 4, p. 56-60) e no contrato, inclusive com a definição dos valores individuais de cada item (peça 45, p. 11), evidenciando que a alteração de denominação não implicou supressão de informação relevante.

21. No tocante à publicidade, o aviso de licitação foi divulgado no Diário Oficial da União - DOU (peça 7) e no portal eletrônico da própria Caixa (<https://licitacoes.caixa.gov.br/sicve-web/public/visualizar.jsf?lote=198108>, acesso em 4/8/2025), meios suficientes para atender ao art. 37 da Constituição e ao art. 5º de seu regulamento interno. Impende registrar que o vocábulo 'almoxarifado virtual' permaneceu explicitado em diversos pontos do edital e de seus anexos (peça 4), inclusive no item 1.1 do Termo de Referência, que descreve o objeto da licitação (peça 4,



p. 56), circunstância que garante o reconhecimento da licitação por sistemas de busca eletrônica ou por consulta manual, afastando a alegada dificuldade de localização do edital. Desse modo, a omissão pontual do termo ‘almoxarifado virtual’ no aviso sumário publicado no DOU, por si só, não configura afronta ao princípio da publicidade, pois o conjunto restante de documentos disponibilizados ao mercado contém a denominação usual e a descrição detalhada da contratação.

22. Quanto à competitividade, seis empresas se credenciaram, das quais duas apresentaram propostas comerciais (peça 35, p. 3-5). O número de propostas obtidas é inferior à média de propostas (5) obtidas na amostra de licitações informada pelo representante (peças 21-31). No entanto, importa notar que, na amostra apresentada, na licitação do Sest-Senat (peça 31), assim como na LC 96/2025, apenas duas empresas apresentaram propostas, o que evidencia que o número de participantes da licitação em análise não é inédito. Além disso, consoante informação apresentada pela Caixa em sua resposta (peça 44, p. 4), três dessas empresas que se credenciaram na licitação atual (Riquel, Autopel e THS) participaram também da licitação revogada, sinalizando que a mudança de título não impediu o acesso de players já interessados no objeto. Não consta, ademais, impugnação ou pedido de esclarecimento que sugira desconhecimento ou confusão quanto ao conteúdo do edital.

23. Sob a perspectiva da vantajosidade, o orçamento de referência foi construído tomando-se o menor valor dentre três bases independentes - Banco de Preços de órgãos públicos, consulta pública ao mercado e preços de contratos vigentes -, metodologia alinhada à jurisprudência consolidada do Tribunal. Diante de uma estimativa já comprimida, o desconto adicional de 3,49% obtido na fase de negociação apresenta-se razoável, sobretudo porque resultou em valor adjudicado inferior ao teto máximo permitido e significativamente menor que a segunda proposta (peça 35, p. 5).

24. Cumpre assinalar, ademais, que a eventual repetição do certame, ainda que pudesse vir a atrair número superior de participantes, não garantiria a obtenção de abatimento mais expressivo, pois o resultado econômico de uma licitação depende de variáveis como capacidade de fornecimento das empresas, custos logísticos, margem setorial e conjuntura de preços dos insumos, fatores que podem manter-se inalterados ou até se mostrar menos favoráveis em eventual nova disputa.

25. Dessa forma, conclui-se que a substituição do termo ‘almoxarifado virtual’ por ‘MATERIAIS.CAIXA’ na descrição do objeto da licitação no edital e no aviso de licitação publicado no DOU, associada à manutenção da expressão ‘almoxarifado virtual’ nos demais instrumentos de planejamento da contratação, foi devidamente motivada, publicizada e não ocasionou prejuízo à competitividade nem à vantajosidade do certame.

26. em função do exposto, considera-se que **não** há plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico.

Item 26.2.b da Instrução à peça 39: elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise:

b.1) informe se a execução dos serviços já foi iniciada; e

b.2) informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades da entidade, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 44, p. 4-5):

27. Informou que os serviços referentes ao Contrato 5841/2025 iniciariam em 11/8/2025.

28. Afirmou, ainda, que a contratação decorrente da LC 96/2025 é essencial e premente para a continuidade de suas operações, pois garante o suprimento de materiais consumíveis considerados críticos. Destacou, em particular, (i) os envelopes depositários utilizados nos terminais de autoatendimento para depósitos em espécie e (ii) as bobinas de caixa necessárias à emissão de comprovantes nos guichês das agências.



29. Segundo a Unidade Jurisdicionada, a falta desses itens provocaria desabastecimento nas unidades, paralisação de atendimentos e prejuízo direto a milhões de clientes, sobretudo em localidades onde a Caixa é o único agente bancário, além de danos reputacionais à instituição.

Análise:

30. em síntese, a estatal sustentou que eventual suspensão determinada pelo TCU resultaria em impacto negativo imediato sobre a prestação de serviços bancários à população.

31. Embora os argumentos sejam plausíveis e coerentes com a natureza do serviço, a instituição apenas descreveu riscos, sem apresentar documentos comprobatórios - como níveis atuais de estoque, projeções de consumo ou plano de contingência - capazes de mensurar o real grau de criticidade.

32. Não obstante essa lacuna documental, entende-se desnecessário requisitar tais evidências neste momento, pois o processo já dispõe de elementos suficientes para o exame de mérito da representação.

Item 26.2.c da Instrução à peça 39: demais informações que julgar necessárias;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 44, p. 5):

33. Encaminhou cópia do Contrato 5841/2025 (peça 45).

Item 26.2.d da Instrução à peça 39: designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 44, p. 5):

34. Indicou o interlocutor, conforme solicitado (peça 44, p. 5).

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

36. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica. Assim, será proposto o **indeferimento da cautelar**.

37. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**.

38. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

39. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

40. Não houve pedido de sustentação oral.

41. Quanto ao pedido de ingresso formulado por BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49) como parte interessada no presente processo (peça 36), propõe-se o seu **indeferimento**, pois não demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

42. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.686/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, é no sentido de que a mera participação na licitação **não** gera direito subjetivo a ser defendido perante o TCU. No caso em análise, o representante sequer participou da licitação.

43. Não há processos apensos.



44. Processo conexo: TC 015.329/2025-9, que trata de representação acerca dessa mesma licitação, porém, alegando outras irregularidades. Na data desta instrução, o referido processo encontra-se na fase ‘Após Pronunciamento Meta’, na situação ‘Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro’.

45. Na peça 47 consta nova petição do representante, contestando as alegações da Caixa. Argumenta-se que não há risco de dano reverso, uma vez que o contrato foi recentemente assinado, logo, ainda não houve desmobilização do almoxarifado, inferindo que a Caixa possui material próprio em estoque. Além disso, destaca que a Caixa não apresentou provas da possibilidade de desabastecimento dos envelopes depositários e bobinas de caixa, omitiu a existência de contrato ativo de fornecimento de bobinas e atualmente pouco se utiliza dinheiro em espécie, o que descaracterizaria o risco de desabastecimento dos itens citados. Esses argumentos foram considerados no corpo da instrução, na análise do perigo da demora e do perigo da demora rever reverso (parágrafos 10-11 e 30-32) e não têm informações novas capazes de alterar as análises feitas pela Unidade Técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. em virtude do exposto, propõe-se:

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

46.2. No **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;

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

46.4. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, **o pedido** formulado pela empresa BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49), **de ser considerada como parte interessada**, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito;

46.5. **informar** à Caixa Econômica Federal e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

46.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 96/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de outsourcing para operação do processo MATERIAIS.CAIXA, sob demanda, visando o suprimento de materiais consumíveis e de pequena monta, para as unidades da Caixa em todo o território nacional. Foi estimado o valor de R\$ 200.007.627,40 para o período de 30 meses de vigência contratual.

2. A representante alega, em síntese, suposta ofensa aos princípios da publicidade, da vantajosidade e da competitividade no âmbito da LC 96/2025. Argumenta que, após revogar um certame anterior para a contratação de “almoxarifado virtual” (LC 230/2024), a estatal lançou o novo certame para contratar os mesmos serviços, porém com a descrição alterada para “operação do processo MATERIAIS.CAIXA”.

3. De acordo com a representante, essa alteração impediu que seus sistemas automatizados (robôs) utilizados na captação de editais identificassem a publicação do novo edital. Como resultado, o certame recebeu apenas duas propostas, sendo que uma das licitantes não atenderia aos requisitos mínimos de habilitação exigidos. Assim, ante a ausência de efetiva competição, a Administração teria obtido proposta



desvantajosa, com desconto de apenas 3,49% em relação ao valor estimado.

4. A representante também sustentou que a alteração na descrição do objeto demandaria uma eventual republicação do novo edital. Asseverou, ainda, que a nova descrição afrontou o disposto na Súmula-TCU 177, que exige a definição precisa e suficiente do objeto como pressuposto para a competição. Por fim, mencionou que, por ter participado do procedimento licitatório anterior e das consultas públicas que precederam o lançamento do novo certame, deveria ter sido diretamente comunicada pela Caixa sobre a divulgação do novo edital.

5. Em uma primeira análise da matéria (peça 39), o auditor da Audcontratações concluiu que a publicidade legal foi cumprida com a divulgação no Diário Oficial da União e no site da Caixa, sendo inadequada a notificação individual da forma cogitada pela representante. Por fim, consignou que não há nos autos elementos que comprovem a alegação de que uma das licitantes seria inabilitada. Não obstante, concluiu pela necessidade de oitiva prévia, ante os indícios de baixa competitividade na contratação.

6. O corpo diretivo da unidade recepcionou parcialmente as análises iniciais e ressaltou a necessidade de a Caixa apresentar justificativas detalhadas para a supressão do termo “almoxarifado virtual” na nova descrição do objeto. Destacou que a ausência do termo consagrado pelo mercado pode ter contribuído para a baixa competitividade observada na licitação, o que afrontaria o princípio da transparência e a Súmula-TCU 177. Reforçou, por fim, que o desconto obtido, de apenas 3,49%, é inferior à média de 18,15% observada em licitações similares realizadas por outros órgãos públicos, o que sugere um possível prejuízo à Administração.

7. Após oitiva da Unidade Jurisdicionada, a AudContratações emitiu novo posicionamento, com pareceres unânimes, acatando as justificativas apresentadas pela Caixa e concluindo que a alteração da nomenclatura do objeto licitado não configurou irregularidade.

8. A Unidade Instrutora constata que a adoção do termo "MATERIAIS.CAIXA" foi resultado de um processo decisório interno, formal e motivado, visando criar uma identidade institucional para um processo logístico que é, de fato, mais abrangente que o serviço de almoxarifado virtual.

9. No tocante à publicidade e à transparência, a AudContratações reforça que o certame foi devidamente divulgado nos meios adequados. Além disso, a expressão "almoxarifado virtual" permaneceu presente no Termo de Referência e demais anexos do edital, o que seria suficiente para

garantir a correta identificação do objeto pelos interessados.

10. A competitividade também foi considerada preservada, porquanto seis interessados se credenciaram à nova disputa, dos quais três haviam se credenciados para o certame revogado, evidenciando que a mudança não impediu o conhecimento do edital pelos interessados.

11. No que tange à vantajosidade, justificou-se que o desconto de 3,49%, ainda que relativamente modesto, foi aplicado sobre um orçamento de referência alinhado aos valores praticados no mercado, elaborado a partir dos menores preços identificados em três fontes independentes: Banco de Preços de órgãos públicos, pesquisa pública de mercado e valores de contratos vigentes.

12. Portanto, a unidade instrutora concluiu pela ausência de plausibilidade jurídica nas alegações apresentadas pela representante, propondo o conhecimento da representação, o indeferimento do pedido de cautelar formulado e o julgamento do mérito como improcedente. Sugere, ainda, o indeferimento do pedido de ingresso da representante como parte interessada e o consequente arquivamento dos autos.

13. Por fim, merece destaque a informação de que o Contrato 5841/2025, oriundo da licitação ora impugnada, já assinado entre a Caixa e a Autopel Automação Comercial e Informática Ltda. (CNPJ 06.698.091/0005-90), encontra-se suspenso em consequência do ajuizamento de ação anulatória ajuizada pela representante em tramitação na 1ª Vara Federal de Novo Hamburgo/RS.

14. Na referida ação judicial, houve a concessão de tutela provisória para a suspensão dos efeitos do referido contrato. A medida chegou a ser revogada em decisão interlocutória, no entanto, foi posteriormente restabelecida por decisão monocrática de Desembargador Federal do TRF da 4ª Região, em sede de agravo de instrumento.

15. Feita essa contextualização, passo a decidir.



16. A representação deve ser conhecida por atender aos critérios de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal.

17. Em relação ao pedido de ingresso nos autos como parte interessada, formulado pela representante, entendo que este deve ser indeferido. A jurisprudência e o Regimento Interno desta Corte, em seu art. 146, § 2º, são claros ao condicionar o ingresso de terceiros à efetiva demonstração de razão legítima para intervir e, fundamentalmente, à possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio. No presente caso, a representante não se desincumbiu de comprovar tais requisitos, limitando-se à sua condição de autora da peça inicial, o que, por si só, não lhe confere o direito de atuar como parte no processo. Diante do exposto, o pleito de ingresso nos autos deve ser indeferido.

18. Quanto ao mérito, acolho o encaminhamento sugerido pela unidade especializada, incorporando os seus fundamentos às minhas razões decisórias, sem prejuízo das considerações que farei a seguir.

19. O ponto central da controvérsia reside em definir se a opção da Caixa Econômica Federal por utilizar a nomenclatura interna “operação do processo MATERIAIS.CAIXA”, em detrimento do termo de mercado “almoxarifado virtual”, na descrição do objeto do Pregão Eletrônico 96/2025 configurou vício capaz de macular a licitação.

20. A análise empreendida pela unidade instrutora demonstrou, de forma consistente, que não houve irregularidade ou violações aos princípios da publicidade, competitividade e vantajosidade no âmbito da LC 96/2025.

21. No quesito publicidade, a Caixa Econômica Federal justificou a escolha dos termos utilizados no edital como resultado de um processo decisório interno, formal e devidamente motivado. A decisão buscou criar uma identidade institucional para o novo processo logístico de suprimentos de materiais de consumo.

22. O processo de seleção da nomenclatura não foi arbitrário, mas sim fundamentado através de deliberações internas, levando em consideração a necessidade de padronização e identificação clara dos serviços ofertados. Para tanto, o item 2 do Termo de Referência (peça 4, p. 56-60), detalha que o escopo do objeto licitado abrange não só os serviços de Almoxarifado Virtual, mas de Armazenagem e Distribuição de materiais da Contratante.

23. Além disso, o aviso de licitação divulgado em DOU possui outros termos correlacionados à solução comercializada pela representante como: “sob demanda”, “suprimento de materiais consumíveis” e “pequena monta”. Esse fato, aliado à divulgação do certame em portal eletrônico, bem como a presença da descrição detalhada do objeto nos anexos do edital, com a referência expressa ao termo “almoxarifado virtual” nos itens relacionados a esse serviço, são meios que asseguram o acesso dos interessados à definição precisa e suficiente do objeto, conforme determina a Súmula-TCU 177.

24. Portanto, embora a utilização de uma terminologia mais familiar ao mercado pudesse ser desejável para eventualmente ampliar o alcance do Aviso de Licitação, o procedimento adotado pela Unidade Jurisdicionada foi devidamente motivado e não se caracteriza como irregularidade capaz de atentar ao princípio da publicidade.

25. Neste ponto, destaco que o dever de publicidade da Administração não exime os particulares de seu ônus de diligência. É fundamental que as empresas interessadas em contratar com o Poder Público mantenham uma sistemática ativa e abrangente para o mapeamento e acompanhamento das licitações de seu interesse, utilizando múltiplos parâmetros de busca em detrimento de pesquisas automatizadas restritas a uma palavra-chave específica. A dinâmica do mercado e das próprias nomenclaturas adotadas pela Administração exige uma postura proativa por parte dos licitantes.

26. Quanto à competitividade, o número de participantes, embora reduzido, não pode ser interpretado, de forma isolada, como prova de restrição indevida. A unidade instrutora bem observou que a baixa fluência de propostas não é inédita em licitações com objetos similares.

27. Sobre a vantajosidade, os elementos dos autos indicam que o orçamento estimado foi elaborado considerando o menor valor dentre três bases independentes: Banco de Preços de órgãos públicos, consulta pública ao mercado e preços de contratos vigentes. Essa metodologia está alinhada à jurisprudência consolidada do Tribunal (Acórdãos TCU 1.685/2023 e 1.850/2020, ambos do Plenário). Portanto, diante de



uma estimativa aderente aos preços de mercado, a proposta declarada vencedora apresenta-se razoável, já que é significativamente menor que a segunda colocada e conta com uma redução de 3,49% (R\$ 6,9 milhões) em relação ao valor máximo admitido para a contratação.

28. Em suma, os processos licitatórios visam selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No caso em análise, ficou demonstrado que (i) a alteração nos termos de divulgação da licitação foi resultado de um processo interno devidamente motivado, sobre o qual não foram apontadas irregularidades; (ii) houve um número de empresas interessadas compatível com certames semelhantes, evidenciando a competitividade; e (iii) o valor contratado ficou abaixo da estimativa inicial da Caixa, que fora elaborada com base em metodologia adequada.

29. Diante do exposto, uma eventual interferência deste Tribunal no andamento do certame poderia, paradoxalmente, resultar em uma proposta menos vantajosa para a Caixa, considerando especialmente os prazos e custos burocráticos adicionais que seriam impostos, além das naturais incertezas acerca do resultado de um novo certame. Nesse sentido, a pacífica jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 2.426/2015-TCU-Plenário) reafirma que o controle externo não é via recursal para interesses privados, mas sim um instrumento de tutela do erário. Uma vez que os autos afastaram a ocorrência de irregularidades, anular o processo atenderia, em essência, a um pleito particular, finalidade para a qual não se destina a atuação deste Tribunal.

30. Não obstante a ausência de irregularidades capazes de invalidar o procedimento ora examinado, e considerando a possibilidade de prorrogação contratual, ressalto a importância de que a estatal adote medidas rigorosas para atestar a vantajosidade na continuidade do ajuste, caso opte por prorrogá-lo, em estrita observância aos princípios elencados no art. 31 da Lei 13.303/2016. Destaco este ponto, especialmente em função do reduzido desconto observado na licitação e do potencial de aumento de competitividade do mercado no futuro, dado que a crescente adesão de instituições públicas ao citado modelo de gestão de suprimentos, tende a fomentar o interesse de novos agentes privados neste nicho de atuação.

31. Por fim, a título contribuir para ampliar o alcance das próximas publicações, é necessário recomendar que a Caixa Econômica Federal considere as terminologias amplamente reconhecidas pelo mercado, destacando, sempre que possível, os vocábulos consagrados nos avisos de licitação, de modo a maximizar aspectos relacionados à publicidade.

32. Feitas essas considerações, o Tribunal deve conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferindo-se, por conseguinte, o pedido de medida cautelar, ante a ausência dos pressupostos para sua concessão.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2553/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.430/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).



4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Instrutora: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael da Cás Maffini (44404/OAB-RS), representando BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49), com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa 96/2025, promovido pela Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a contratação serviços continuados de *outsourcing* para operação do processo MATERIAIS.CAIXA, sob demanda, visando o suprimento de materiais consumíveis e de pequena monta, para as unidades da Caixa, em todo território nacional.

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

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

9.3. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49) para que fosse considerada parte interessada nestes autos, autorizando, todavia, vista e cópia às peças não sigilosas dos autos, caso requeira;

9.4. recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 11º da Resolução - TCU 315/2020, que:

9.4.1. caso opte por prorrogar o contrato decorrente da Licitação Caixa 96/2025, adote medidas rigorosas para atestar a vantajosidade da continuidade do ajuste, em observância aos princípios elencados no art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4.2. adote como boa prática, em suas futuras licitações, o uso de terminologias consagradas e amplamente reconhecidas pelo mercado na descrição do objeto, especialmente nos avisos de licitação, com a finalidade de ampliar o alcance da divulgação, privilegiando a publicidade e a competitividade dos certames;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal e a BRS Suprimentos Corporativos S/A (03.746.938/0015-49); e

9.6. arquivar os autos, com fulcro no art. 250, inciso I, e art. 169, inciso V, ambos do RI/TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS



Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 009.280/2017-0

Apensos: TC 037.517/2021-0, TC 037.518/2021-6.

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

Recorrente: Sidney Alves Costa (001.229.647-30).

Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Ripper (174987/OAB-SP), entre outros, representando a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos; Leandro Costa Coppi (18991/OAB-DF), representando Sidney Alves Costa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APEX-BRASIL. IRREGULARIDADES COMETIDAS PELO ENTÃO GERENTE DO ESCRITÓRIO EM DUBAI. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ANÁLISE DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 70), aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 71 a 72), transcrita a seguir:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Agência de Promoção de Exportações e Investimentos do Brasil (Apex-Brasil), em desfavor de Sidney Alves Costa, Gerente do Escritório da Apex-Brasil em Dubai, em razão de supostas irregularidades cometidas pelo então Gerente de Escritório daquela Agência em Dubai, ocorridas entre agosto/2013 e junho/2014.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara, que declarou o responsável revel e julgou irregulares suas contas, condenando-a em débito e aplicando-lhe multa (peça 15).

Em essência, restou configurada a ocorrência de desfalque, alcance, desvio e desaparecimento de dinheiro, bens ou valores, além da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano à Apex-Brasil (conforme voto da peça 16, item 4).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peças 51-58), com base no art. 35, inciso III, e art. 288, inciso III, do Regimento Interno/TCU, argumentando, em síntese:



- a) a inexistência de valores a restituir devido à compensação com as verbas rescisórias não pagas pela Apex-Brasil (peça 51, p. 10-14 e 32-34);
- b) a omissão dos relatórios de auditoria externa na TCE (peça 51, p. 14-15);
- c) a ocorrência de falhas na citação em razão da entrega da comunicação processual para terceiro, bem como da utilização de endereço inválido (peça 51, p. 15-36);
- d) a realização de pagamentos conforme as práticas locais e inaplicação da legislação brasileira sobre licitações (peça 51, p. 36-62);
- e) a ausência de registro de qualquer ilícito perante as autoridades policiais locais (peça 51, p. 62-68);
- f) a existência de bens supostamente não devolvidos constantes da ação de reintegração de posse (peça 51, p. 68-69).

Os argumentos apresentados estão acompanhados dos seguintes documentos:

- a) comprovantes de residência (peça 51, p. 17-19, e peça 65);
- b) avisos de recebimento (peças 52 e 53);
- c) prints do Processo Judicial Eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (peças 66-68);
- d) pesquisa de endereço do Sistema de Informações Eleitorais (peça 54);
- e) boleto bancário (peça 55);
- f) contrato de trabalho (peça 56);
- g) declaração de imposto de renda (peça 57);
- h) tradução juramentada de termo de rescisão contratual (peça 58);
- i) tradução juramentada de artigos da legislação dos Emirados Árabes Unidos (peça 59, 60, 62 e 63);
- j) cálculo de verbas trabalhistas (peça 61);
- k) tradução juramentada de contrato (peça 64).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Há casos, como o que ora se apresenta, que os 'documentos novos' trazidos **não** possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia, por ausência de pertinência temática, sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, o desfalque, alcance, desvio e desaparecimento de dinheiro, bens ou valores, além da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/1992. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em **fumus boni iuris** e **periculum in mora**, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.



Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega a ocorrência de vício na citação, pois não teria recebido pessoalmente a notificação (peça 51, p. 15-36), a qual teria sido recebida por terceiros e enviada para seu antigo endereço, constante da base de dados da Receita Federal.

Em relação ao vício aduzido, a despeito de configurar mero argumento jurídico, considera-se oportuno tecer algumas considerações, por representar matéria de ordem pública.

A citação do recorrente ocorreu mediante o Ofício 1428/2019-TCU/Secex-TCE (peças 9 e 10) em endereço válido, constante da base de dados da Receita Federal (peças 8, 18 e 35), à luz do que determina a legislação competente.

A utilização dos dados do sistema CPF/CNPJ da Receita Federal para encaminhamento das comunicações processuais é reconhecida pela jurisprudência desta Corte como procedimento adequado a ser seguido, dada a obrigatoriedade de manutenção de dados atualizados naquele cadastro por parte do responsável (Acórdãos 3.254/2015-TCU-1ª Câmara, 532/2022-TCU-Plenário e 6.290/2024-TCU-2ª Câmara).

Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno/TCU. O art. 179, inciso V, do Regimento Interno/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário. Tal comando é reiterado nos arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Portanto, a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional, não havendo que falar em aplicação subsidiária de disposições do Código de Processo Civil. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme já demonstravam os Acórdãos 14/2007-TCU-1ª Câmara, 3.300/2007-TCU-1ª Câmara, 48/2007-TCU-2ª Câmara e 338/2007-TCU-Plenário.

Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdão 2559/2022-TCU-Plenário, Acórdão 680/2020-TCU-Plenário e Acórdão 5.793/2017-TCU-2ª Câmara.

O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

*2. 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. (grifos acrescidos).*

Isto posto, é de se notar que a notificação do recorrente foi regular (aviso de recebimento à peça 10), uma vez recebida em endereço válido constante das peças 8, 18 e 35 e de acordo com o que dispõe o art. 179 do Regimento Interno/TCU.

Nesse sentido, portanto, não assiste razão ao recorrente quanto à nulidade arguida.



Ante o exposto, o recurso **não** atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

Observações

Consoante os arts. 1º e 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, a contar da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo TCU, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

Já segundo o art. 8º desta resolução aduz que incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

O presente processo trata de desfalque, alcance, desvio e desaparecimento de dinheiro, bens ou valores, além da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano à Apex-Brasil no período de 2012 e 2014 (conforme voto da peça 16, item 21, e relatório da peça 1, p. 22-52). O quadro abaixo lista os alguns eventos interruptivos da prescrição:

Quadro 1: Eventos interruptivos da prescrição			
1	Elaboração do Relatório Circunstanciado de Avaliação da Gestão do Escritório da Apex-Brasil em Dubai	5/1/2015	1/52
2	Elaboração do Relatório do Tomador de Contas	16/8/2016	2/249
3	Instauração desta TCE no âmbito do TCU	24/4/2017	1
4	Elaboração de instrução no âmbito do TCU	10/3/2019	5
5	Elaboração de instrução no âmbito do TCU	21/9/2019	11
6	Prolação do acórdão condenatório	19/5/2020	15

O trânsito em julgado do acórdão condenatório ocorreu em 20/1/2021 (peça 40).

A partir das datas elencadas acima, não que há se falar em incidência da prescrição, nos termos dispostos na Resolução-TCU 344/2022, seja a principal seja a intercorrente.

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Sidney Alves Costa, **por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.3 à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas, divergindo da unidade técnica, manifestou-se nos seguintes termos (peça 74):

“A Apex-Brasil providenciou a notificação extrajudicial levada a termo pelo Cartório Marcelo Ribas (1º Ofício de Registro Civil do Distrito Federal), indicando dois endereços com características residenciais localizados no Setor Hoteleiro e Turismo Norte (SHTN) e um comercial (Setor Comercial Norte - SCN) para a entrega das comunicações, sendo que apenas no SHTN Trecho 1, Bl. C, apar. 113, Condomínio Lake Side a notificação não foi pessoal (peça 1, p. 15-18; 58-60; 126-128), justamente o endereço utilizado pelo TCU em sua única tentativa de citação (peças 8 a 10).

A propósito, concluída a fase interna pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores (peça 2, p. 268), órgão que tinha sob sua responsabilidade a Apex-Brasil, o processo veio para o Tribunal e recebeu a avaliação preliminar de peça 5 contendo a proposta de citação do Sr. Sidney Alves Costa.



A instrução técnica (peça 11) que antecedeu o parecer do MPTCU (peça 14) e a decisão recorrida (Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara – peça 15) apontou a revelia do responsável e a irregularidade das contas, a fim de arrimar proposta de condenação em débito e aplicação de multa com supedâneo no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Irresignado com o julgamento, o Sr. Sidney interpôs Recurso de Revisão (peças 51 a 68) com a pretensão de reformar a decisão e esclarecer os fatos, ação processual que foi avaliada pela Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), tendo a unidade considerado o recurso carecedor de condições essenciais para o seu conhecimento (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).

Quanto ao alegado vício de citação, a Unidade Técnica assim se posicionou:

Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega a ocorrência de vício na citação, pois não teria recebido pessoalmente a notificação (peça 51, p. 15-36), a qual teria sido recebida por terceiros e enviada para seu antigo endereço, constante da base de dados da Receita Federal.

Em relação ao vício aduzido, a despeito de configurar mero argumento jurídico, considera-se oportuno tecer algumas considerações, por representar matéria de ordem pública.

A citação do recorrente ocorreu mediante o Ofício 1428/2019-TCU/Secex-TCE (peças 9 e 10) em endereço válido, constante da base de dados da Receita Federal (peças 8, 18 e 35), à luz do que determina a legislação competente. (peça 70, p.3).

Ainda que a citação realizada pela Corte de Contas estivesse amparada em consulta à base da Receita Federal, posição de 15/3/2019, existia no processo cópia das notificações extrajudiciais realizadas em três endereços, sendo que justamente no endereço utilizado pelo TCU não foi realizada a comunicação pessoal. Tal situação, por si só, recomendava a repetição da comunicação em outros endereços como forma de assegurar o regular esclarecimento dos fatos e instauração do contraditório.

Nas informações que obtivemos da base da Receita Federal, posição 1/3/2025, não consta o endereço utilizado na citação feita no processo em tela. Ocorre que, além do endereço fiscal associado à pessoa física, identificamos o vínculo do responsável com quatro empresas, locais para os quais a citação deveria ter sido encaminhada diante da revelia caracterizada.

Forçoso registrar que o endereço apontado pelo responsável na peça 51 (Rua Dr. Figueiredo 1010, centro, Valença/RJ – CEP 27600-000) não consta na base da Receita Federal.

*Nesse contexto, em razão dos indícios de que o responsável deixou de residir no endereço para o qual foi remetida a citação, e em atenção à possibilidade de ter havido vício de citação e da necessidade do regular estabelecimento do contraditório, concluímos para que o Tribunal reconheça o prejuízo à defesa com consequente declaração de insubsistência do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara e retorno dos autos à Unidade Técnica original para que avalie possível prescrição com posterior sujeição da instrução técnica ao Relator **a quo**.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por Sidney Alves Costa, ex-Gerente do Escritório da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos do Brasil (Apex-Brasil) em Dubai, em face do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara, que apreciou Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades ocorridas entre agosto/2013 e junho/2014, relativas à ocorrência de desfalque, alcance, desvio e desaparecimento de dinheiro, bens ou valores, além da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

2. Segundo a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), o responsável interpôs recurso de revisão (peças 51-58), com base no art. 35, inciso III, e art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU, argumentando, em síntese:



- a) a inexistência de valores a restituir devido à compensação com as verbas rescisórias não pagas pela Apex-Brasil (peça 51, p. 10-14 e 32-34);
- b) a omissão dos relatórios de auditoria externa na TCE (peça 51, p. 14-15);
- c) a ocorrência de falhas na citação em razão da entrega da comunicação processual para terceiro, bem como da utilização de endereço inválido (peça 51, p. 15-36);
- d) a realização de pagamentos conforme as práticas locais e inaplicação da legislação brasileira sobre licitações (peça 51, p. 36-62);
- e) a ausência de registro de qualquer ilícito perante as autoridades policiais locais (peça 51, p. 62-68);

f) a existência de bens supostamente não devolvidos constantes da ação de reintegração de posse (peça 51, p. 68-69).

3. A unidade técnica manifestou-se, conforme relatório precedente, pelo não conhecimento do recurso de revisão em análise, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RITCU.

4. Por sua vez, à peça 74, o representante do Ministério Público de Contas (MPTCU) divergiu da mencionada manifestação e propôs a declaração de insubsistência do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara e retorno dos autos à unidade técnica original para que avalie possível prescrição com posterior sujeição da instrução técnica ao Relator **a quo**, em razão de indícios de que o responsável deixou de residir no endereço para o qual foi remetida a citação, e em atenção à possibilidade de ter havido vício de citação e da necessidade do regular estabelecimento do contraditório.

5. Na última oportunidade em que este processo veio ao Plenário, eu havia anuído ao posicionamento do MPTCU. Naquela Sessão, o Ministro Jhonatan de Jesus solicitou vistas dos autos.

6. Em resumo, a causa da divergência entre os pareceres da unidade técnica e do MPTCU estava no eventual prejuízo à defesa em face da citação inicial ter sido direcionada apenas ao endereço do recorrente constante da base da receita federal à época dos fatos.

7. Apesar de a unidade técnica entender válida essa citação, o MPTCU discordou dessa posição, nos seguintes termos (peça 74, p. 2):

“Ainda que a citação realizada pela Corte de Contas estivesse amparada em consulta à base da Receita Federal, posição de 15/3/2019, existia no processo cópia das notificações extrajudiciais realizadas em três endereços, sendo que justamente no endereço utilizado pelo TCU não foi realizada a comunicação pessoal. Tal situação, por si só, recomendava a repetição da comunicação em outros endereços como forma de assegurar o regular esclarecimento dos fatos e instauração do contraditório.”

8. Por essa peculiaridade apontada pelo MPTCU no caso concreto, não obstante o entendimento desta Casa no sentido de que a utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação e que compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos, entendi que existiam nos autos informações complementares de outros endereços nos quais o recorrente poderia ter sido encontrado.

9. Ao receber as contribuições do Ministro Jhonatan de Jesus, acolho as ponderações apresentadas como bastante pertinentes, das quais reproduzo:

2. Na sessão de 1º/10/2025, quando o processo foi a julgamento, manifestei dúvida quanto à regularidade da citação do responsável, o que motivou o pedido de vista. Após reavaliar os autos e a jurisprudência consolidada desta Corte, reconheço que a comunicação processual observou as normas regimentais aplicáveis, não havendo nulidade a ser declarada; nesse ponto acompanho o entendimento do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que afastou a alegação de vício citatório.

3. Superada essa preliminar, divirjo da unidade técnica quanto à admissibilidade do recurso de revisão por entender que o apelo merece ser conhecido, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU, diante da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.



4. No caso em análise, o recorrente apresentou matérias jornalísticas publicadas em portais de grande circulação — como O Globo, Estadão, Correio Braziliense e outros veículos — que relatam a realização e o patrocínio institucional de eventos oficiais da Apex-Brasil nos Emirados Árabes Unidos, justamente aqueles cujas despesas foram tidas como irregulares no acórdão condenatório.
5. Tais reportagens, ao indicarem a existência pública, institucional e notória desses eventos, possuem eficácia direta sobre a prova produzida, na medida em que, em tese, podem infirmar a premissa central da deliberação questionada, que considerou referidos gastos como “*despesas alheias ao interesse da Apex-Brasil*” ou “*simulações de contratações*”.
6. Por sua vez, a AudRecursos concluiu, de forma precipitada, que os elementos trazidos não teriam o condão de, nem mesmo em tese, por ausência de pertinência temática, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo TCU. Já o Ministério Público de Contas concentrou-se na discussão da nulidade da citação, não apreciando a questão sob o ângulo do art. 35, III, da Lei 8.443/1992.
7. Conforme a jurisprudência deste Tribunal, para que o recurso de revisão seja conhecido, **é necessário possuam os novos documentos apresentados, em tese, a possibilidade de alterar o juízo a respeito dos fatos que ensejaram as condenações**, entendendo-se por documento novo aquele ainda não examinado no processo (Acórdão 3.146/2011-Plenário).
8. Nesse sentido, “*A existência ou não de eficácia sobre a prova produzida é uma conclusão própria do exame de mérito portanto não deve ser examinada quando da verificação dos requisitos de admissibilidade do recurso de revisão. O exame do documento novo, para fins de admissão do recurso, deve se restringir à verificação de sua existência à época da prolação do acórdão recorrido e de sua vinculação com a matéria tratada nos autos*” (v.g. Acórdão 426/2014-Plenário).
9. Ademais, a justificativa de Sidney Costa para não ter apresentado esses elementos anteriormente mostra-se verossímil e compatível com o requisito de superveniência, uma vez que o contrato com a Apex-Brasil foi rescindido de forma abrupta enquanto se encontrava em férias no Brasil, sem acesso à documentação arquivada no escritório em Dubai, e o processo prosseguiu à sua revelia.
10. Assim, não se trata de simples tentativa de rediscutir mérito, mas de trazer ao conhecimento do Tribunal provas relevantes sob o ponto de vista do recorrente, cuja ausência nos autos decorreu aparentemente de circunstâncias alheias à sua vontade.
11. O reconhecimento da existência de “documentos novos” não implica juízo de certeza sobre sua veracidade, mas apenas reconhecimento de plausibilidade e de pertinência temática com o conteúdo do acórdão revisando. Havendo dúvida razoável sobre sua eficácia, deve prevalecer o princípio do formalismo moderado e o da busca pela verdade material, de modo a permitir a reavaliação do mérito à luz de todo o conjunto probatório.
10. Desse modo, acolho a proposta do revisor no sentido de que o Tribunal conheça do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU, com retorno dos autos à AudRecursos para exame de mérito, e promovo os devidos ajustes em minha proposta inicial.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Pedi vista dos autos para melhor refletir sobre o recurso de revisão interposto por Sidney Alves Costa, ex-gerente do escritório da Apex-Brasil em Dubai, em face do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas e o condenou em débito e multa.

2. Na sessão de 1º/10/2025, quando o processo foi a julgamento, manifestei dúvida quanto à regularidade da citação do responsável, o que motivou o pedido de vista. Após reavaliar os autos e a jurisprudência consolidada desta Corte, reconheço que a comunicação processual observou as normas regimentais aplicáveis, não havendo nulidade a ser declarada; nesse ponto acompanho o entendimento do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que afastou a alegação de vício citatório.
3. Superada essa preliminar, divirjo da unidade técnica quanto à admissibilidade do recurso de revisão por entender que o apelo merece ser conhecido, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU, diante da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.
4. No caso em análise, o recorrente apresentou matérias jornalísticas publicadas em portais de grande circulação — como O Globo, Estadão, Correio Braziliense e outros veículos — que relatam a realização e o patrocínio institucional de eventos oficiais da Apex-Brasil nos Emirados Árabes Unidos, justamente aqueles cujas despesas foram tidas como irregulares no acórdão condenatório.
5. Tais reportagens, ao indicarem a existência pública, institucional e notória desses eventos, possuem eficácia direta sobre a prova produzida, na medida em que, em tese, podem infirmar a premissa central da deliberação questionada, que considerou referidos gastos como “*despesas alheias ao interesse da Apex-Brasil*” ou “*simulações de contratações*”.
6. Por sua vez, a AudRecursos concluiu, de forma precipitada, que os elementos trazidos não teriam o condão de, nem mesmo em tese, por ausência de pertinência temática, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo TCU. Já o Ministério Público de Contas concentrou-se na discussão da nulidade da citação, não apreciando a questão sob o ângulo do art. 35, III, da Lei 8.443/1992.
7. Conforme a jurisprudência deste Tribunal, para que o recurso de revisão seja conhecido, **é necessário possuam os novos documentos apresentados, em tese, a possibilidade de alterar o juízo a respeito dos fatos que ensejaram as condenações**, entendendo-se por documento novo aquele ainda não examinado no processo (Acórdão 3.146/2011-Plenário).
8. Nesse sentido, “*A existência ou não de eficácia sobre a prova produzida é uma conclusão própria do exame de mérito portanto não deve ser examinada quando da verificação dos requisitos de admissibilidade do recurso de revisão. O exame do documento novo, para fins de admissão do recurso, deve se restringir à verificação de sua existência à época da prolação do acórdão recorrido e de sua vinculação com a matéria tratada nos autos*” (v.g. Acórdão 426/2014-Plenário).
9. Ademais, a justificativa de Sidney Costa para não ter apresentado esses elementos anteriormente mostra-se verossímil e compatível com o requisito de superveniência, uma vez que o contrato com a Apex-Brasil foi rescindido de forma abrupta enquanto se encontrava em férias no Brasil, sem acesso à documentação arquivada no escritório em Dubai, e o processo prosseguiu à sua revelia.



10. Assim, não se trata de simples tentativa de rediscutir mérito, mas de trazer ao conhecimento do Tribunal provas relevantes sob o ponto de vista do recorrente, cuja ausência nos autos decorreu aparentemente de circunstâncias alheias à sua vontade.

11. O reconhecimento da existência de “documentos novos” não implica juízo de certeza sobre sua veracidade, mas apenas reconhecimento de plausibilidade e de pertinência temática com o conteúdo do acórdão revisando. Havendo dúvida razoável sobre sua eficácia, deve prevalecer o princípio do formalismo moderado e o da busca pela verdade material, de modo a permitir a reavaliação do mérito à luz de todo o conjunto probatório.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal conheça do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU, com retorno dos autos à AudRecursos para exame de mérito.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Agência de Promoção de Exportações e Investimentos do Brasil (Apex-Brasil), em desfavor do Sr. Sidney Alves Costa, Gerente do Escritório da Apex-Brasil em Dubai.

2. Em fiscalização *in loco* no escritório da Apex de Dubai apurou-se a ocorrência de **desfalque, alcance, desvio e desaparecimento de dinheiro, bens e valores**, além da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico pelo responsável, segundo Relatório do Tomador de Contas. As conclusões foram inseridas anteriormente no Relatório Circunstanciado de Avaliação da Gestão do Escritório da Apex-Brasil em Dubai, tendo sido apontadas as seguintes irregularidades:

- a) insubordinação, com a realização de viagens não autorizadas (peça 1, p. 29-30);
- b) má gestão administrativo-financeira (peça 1, p. 30);
- c) **desconto de cheque corporativo sem justificativa plausível** de utilização e sem posterior prestação e contas (peça 1, p. 31-32);
- d) **transferência de valores da conta corporativa do escritório para a conta pessoal** (peça 1, p. 33-34);
- e) **pagamento de hospedagem na cidade de residência** (peça 1, p. 35-37);
- f) **compra de passagens para uso em interesse particular** (peça 1, p. 38-42);
- g) gastos com viagens, hospedagens, almoços e jantares com justificativas alheias ao interesse da Apex-Brasil (peça 1, p. 43-44);
- h) **simulação da aquisição de iPads** (peça 1, p. 45-46);
- i) **simulação da contratação de ação com piloto da Fórmula 1** (peça 1, p. 46-47); e
- j) **pagamentos diversos ocultos em faturas manuais ou forjadas** (peça 1, p. 47-49).

3. Por meio do Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria, o TCU declarou o responsável revel e julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.

4. Nesta etapa processual, é apreciado recurso de revisão oposto em 20/2/2025 pelo Sr. Sidney Alves Costa, em que alega: (i) a inexistência de valores a restituir devido à compensação com as verbas rescisórias não pagas pela Apex-Brasil; (ii) omissão dos relatórios de auditoria externa na TCE; (iii) ocorrência de falhas na citação; (iv) realização de pagamentos conforme as práticas locais; (v) ausência de registro de qualquer ilícito perante as autoridades policiais locais; e (vi) existência de bens supostamente não devolvidos.
5. A AudRecursos manifestou pelo não conhecimento do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, uma vez que a citação foi regular. De acordo com a unidade técnica a citação do recorrente ocorreu em endereço válido, constante da base de dados da Receita Federal, à luz do que determina a legislação competente, sendo que a validade de tal critério é referendada pela jurisprudência deste Tribunal.
6. Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MP/TCU) divergiu dessa manifestação, propondo a declaração de insubsistência do acórdão condenatório e retorno dos autos à unidade técnica para que avalie possível prescrição com posterior sujeição da instrução técnica ao Relator *a quo*, em razão de indícios de que o responsável deixou de residir no endereço para o qual foi remetida a citação.
7. O relator do processo, Exmo. Ministro Augusto Nardes, acompanha a análise do MP/TCU.
8. Preliminarmente, louvo as análises empreendidas pelo *Parquet* e pelo eminente Ministro Relator do recurso.
9. No entanto, peço as mais respeitosas vênias ao relator *ad quem* e ao MP/TCU para divergir das suas propostas, por entender que não ocorreu o alegado vício na citação, conforme demonstrado a seguir.
10. A citação do recorrente ocorreu mediante o Ofício 1428/2019-TCU/Secex-TCE (peças 9 e 10) em endereço válido, **constante da base de dados da Receita Federal** (peças 8, 18 e 35), à luz do que determina a legislação competente.
11. A utilização dos dados do sistema CPF/CNPJ da Receita Federal para encaminhamento das comunicações processuais é reconhecida pela jurisprudência desta Corte como procedimento adequado a ser seguido, dada a obrigatoriedade de manutenção de dados atualizados naquele cadastro por parte do responsável (Acórdãos 3.254/2015-TCU-1ª Câmara, 532/2022-TCU-Plenário e 6.290/2024-TCU-2ª Câmara).
12. Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno/TCU. O art. 179, inciso V, do Regimento Interno/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário. Tal comando é reiterado nos arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.
13. Portanto, a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional, não havendo que falar em aplicação subsidiária de disposições do Código de Processo Civil. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme já demonstravam os Acórdãos 14/2007-TCU-1ª Câmara, 3.300/2007-TCU-1ª Câmara, 48/2007-TCU-2ª Câmara e 338/2007-TCU-Plenário.



14. Nesse sentido, pertinente trazer à baila o entendimento consignado no voto condutor do Acórdão 601/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia:

“Em outro giro, entendo ser improcedente a alegação de [recorrente 2] de nulidade de sua citação, porquanto, o recorrente foi regularmente citado mediante o Ofício 1953/2018-TCU/SECEX-AM, de 4/10/2018 (peça 215), de acordo com pesquisa de endereço efetuada por meio de consulta à base de dados oficial do TSE, custodiada pelo TCU mediante acordo de cooperação (peça 192, p. 9). O ofício citatório foi recebido em 15/10/2018, conforme AR à peça 230, à luz do que determina a legislação competente.

Conforme bem observado pela AudRecursos, segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/92, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno/TCU. O artigo 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário. Tal comando é reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução - TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Portanto, acertada a assertiva da unidade técnica no sentido de que a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional, não havendo que falar em aplicação subsidiária de disposições do Código de Processo Civil. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme já demonstravam os Acórdão 14/2007-TCU-Primeira Câmara, 3.300/2007-TCU-1ª Câmara, 48/2007-TCU-2ª Câmara e 338/2007-TCU-Plenário.

O procedimento adotado pelo TCU, nos termos das suas normas, já foi questionado junto ao Supremo Tribunal Federal que entendeu não haver reparos a ser feito, conforme se depreende da ementa do MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau:

"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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. 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."

Além disso, consoante jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, é dever do responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (Acórdão 3254/2015-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)".

15. Isto posto, é de se notar que a notificação do recorrente foi regular (aviso de recebimento à peça 10), uma vez recebida em endereço válido constante das peças 8, 18 e 35 e de acordo com o que dispõe o art. 179 do Regimento Interno/TCU.

16. O MP/TCU aduz que existia no processo cópia das notificações extrajudiciais realizadas em três endereços (dois residenciais e um comercial), sendo que justamente no endereço utilizado pelo TCU não foi realizada a comunicação pessoal.

17. Todavia, no processo há declaração do próprio responsável à APEX de que os outros dois endereços mencionados pelo MP/TCU não estariam vigentes e que ele deveria ser notificado no endereço utilizado pelo TCU (peça 1, p. 63):

“Para fins gerais, informo que o meu endereço e domicílio no Brasil segue sendo SHTN Trecho 1 Bloco C Apartamento 113, Condomínio Lakeside, CEP 70.800-200, Brasília — DF, em que recebi a referida notificação cartorial, **não sendo vigentes os dois outros elencados na mesma**” (grifei).

18. Essas informações são corroboradas com outras informações no processo (certidão da peça 66) e por consulta ao DGI-Consultas-TCU.
19. Assim, ao contrário do alegado, existia no processo evidências de que os outros dois endereços utilizados inicialmente nas notificações extrajudiciais não serviriam para encaminhar a citação por esta Corte.
20. Nessa esteira, cabe ressaltar que em consulta ao DGI a informação é de que o **endereço utilizado pelo TCU para citação do Sr. Sidney permaneceu como seu endereço junto à receita Federal até o ano de 2021, dois anos após a sua notificação.** De igual modo, verifica-se que **o próprio responsável acostou aos autos informação de que seu endereço junto à Justiça Eleitoral em 15/6/2021 tinha como localização o endereço usado na sua citação** (peça 54).
21. Convém destacar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que compete ao responsável manter o seu endereço atualizado junto aos órgãos públicos. Eis os enunciados coletados da Jurisprudência Seleccionada do TCU:

(Acórdãos/Plenário 111/2023, rel. Min. Benjamin Zymler; e 532/2022, rel. Min. Antonio Anastasia)

“A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. **Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos.**”

(Acórdão 371/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo)

“**O responsável que deixa de atualizar seu endereço na base de dados da Receita Federal (CPF e CNPJ) não pode invocar a nulidade de comunicação processual** do TCU enviada ao endereço desatualizado constante da referida base, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não admite arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC).”

(Acórdão 2489/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes)

“**O responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal**, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC).”

22. O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se pronunciou sobre essa questão em diversos precedentes, **afirmando ser responsabilidade do administrador público manter seus dados atualizados, especialmente para efeitos de recebimento de notificações e intimações.**
23. Um precedente relevante é o MS 37396/DF, no qual o STF afirma a necessidade de o interessado manter atualizado seu endereço junto aos órgãos oficiais, **não cabendo à Administração Pública assumir a tarefa de localizar a parte a qualquer custo**, eximindo desse ônus o particular, especialmente aquele que de alguma forma gere dinheiro público.
24. Portanto, inexistente a suscitada controvérsia de que o responsável teria deixado de residir no endereço para o qual foi remetida a citação, muito pelo contrário, as informações revelam que o procedimento adotado pelo Tribunal foi regular e adequado para a notificação do Sr. Sidney Alves Costa, não assistindo razão ao recorrente quanto à nulidade arguida.
25. Quanto às informações obtidas pelo MP/TCU em 1/3/2025 acerca do vínculo do responsável com quatro empresas, as informações dos autos não permitem dizer que à época da citação existia tal vínculo e que deveria o TCU ter a tarefa de



localizar o responsável nos endereços dessas empresas, fugindo do procedimento usual adotado na citação de pessoas físicas.

26. Por fim, apenas para registro, destaco que, caso esta Corte entenda pela nulidade da citação do responsável e dos atos dela decorrentes, incluindo o Acórdão ora recorrido, o posterior exame da prescrição do caso em tela pode levar ao reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, tendo em vista que estes atos anulados podem não ser considerados marcos interruptivos, conforme jurisprudência do TCU:

(Acórdão 7737/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo):

“A citação nula e os atos dela decorrentes não interrompem o prazo de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, pois trata-se de atos desprovidos de qualquer validade e eficácia”.

27. Assim, a minha proposta é de não conhecimento do recurso por não atendimento aos requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, em consonância com a proposta da AudRecursos.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado, nos seguintes termos:

“9.1. não conhecer do presente recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 288 do Regimento Interno; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Apex e à Procuradoria da República no Distrito Federal.”

TCU, Sala das Sessões, em 1 de outubro de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2554/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.280/2017-0.
- 1.1. Apensos: TC 037.517/2021-0; TC 037.518/2021-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Sidney Alves Costa (001.229.647-30).
4. Unidade Jurisdicionada: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Daniella Vitelbo Aparicio Pazini Riper (174987/OAB-SP), entre outros, representando a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos; Leandro Costa Coppi (18991/OAB-DF), representando Sidney Alves Costa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 5.803/2020-TCU-1ª Câmara;

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 presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de



admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. restituir os autos à AudRecursos para o devido exame de mérito; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Apex e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Bruno Dantas.

13.3. Ministro-Substituto convocado que votou na sessão do dia 1º/10/2025: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ANEXO II DA ATA Nº 43, DE 29 DE OUTUBRO DE 2025

(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, proposta de deliberação e minuta de acórdão proferidos no processo TC-005.986/2025-7, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.986/2025-7

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO NO 1º BIMESTRE DE 2025. INFORMAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. ARQUIVAMENTO.



RELATÓRIO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025.

2. A seguir, transcrevo o relatório produzido pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal:

“I. INTRODUÇÃO**I.1. Objetivo Geral**

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 42), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) avaliação da Transparência da Gestão Fiscal; ii) exame dos agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; e iii) análise de questões relativas à execução orçamentária e financeira. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Avaliação da Transparência da Gestão Fiscal

Q1. A ausência de publicação, pelo Poder Executivo, de Relatório da Avaliação de Receitas e Despesas (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2025 compromete a transparência da gestão fiscal?

Q2. O Decreto 12.416/2025 cumpre os requisitos de um Decreto de Programação Orçamentária e Financeira?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3. A arrecadação realizada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?

Q4. A projeção do efeito em 2025 das medidas adicionais de arrecadação da receita da administrada pela RFB é factível?

Q5. A projeção de arrecadação de receitas derivadas da introdução do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) na LOA 2025 é factível?

Q6. A projeção de concessões, dividendos e exploração de recursos naturais na LOA 2025 é factível?

Q7. O recebimento de valores referentes a dividendos de empresas estatais pode viabilizar o cumprimento da meta fiscal?

Avaliação das Despesas Primárias

Q8. A despesa executada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q9. De que forma a execução provisória do PLOA 2025 afetou o resultado primário do 1º bimestre de 2025, em comparação com o ano anterior?

Execução Orçamentária e Financeira

Q10. De que maneira as inovações legislativas promovidas pela LDO 2025 impactam nas regras de contingenciamento de despesas no contexto do Regime Fiscal Sustentável?

Q11. De que maneira o Poder Executivo interpreta as inovações legislativas da LDO 2025 e como isso impacta o planejamento do instituto da limitação de empenho e movimentação financeira em 2025?



I.3. Metodologia

3. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (LOA 2025), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), o Decreto de programação orçamentária e financeira 12.448/2025, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a março de 2025 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente a março de 2025, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de abril de 2024.

I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total de R\$ 2.389.630,0 milhões, totalizando R\$ 5.319.908,29 milhões.

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

II. CRONOGRAMA DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL E DIVULGAÇÃO DA AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

7. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2025 (PLN 26/24) foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2025, tendo sido sancionado pelo Chefe do Poder Executivo em 10 de abril de 2025.

8. Nos termos do inciso I, § 18 do art. 69 c/c o art. 70 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a não promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 até 31 de dezembro de 2024 resultou na execução provisória das programações previstas no respectivo PLOA. Em decorrência dessa circunstância, ficou facultado ao Poder Executivo a elaboração e a divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP).

9. É pertinente destacar que o artigo 69, § 5º, estabelece que, em caráter excepcional, o Poder Executivo federal poderá proceder à elaboração de relatório de avaliação extemporâneo. Nesse contexto, constata-se que a elaboração de relatório extemporâneo constitui uma prerrogativa facultativa, não havendo imposição legal que obrigue o Poder Executivo a sua elaboração.

10. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio da Nota Técnica SEI 420/2025/MPO, enfatizou que, no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

11. A SOF também destacou que qualquer RARDP divulgado antes da publicação da LOA deveria, necessariamente, ter como referência, para a análise de conformidade com as regras fiscais, os valores constantes do PLOA 2025. Contudo, tais valores encontravam-se defasados, em razão do envio de ofício pelo Ministério do Planejamento e Orçamento ao Relator-Geral do PLOA 2025, propondo ajustes nas despesas obrigatórias.

12. Nesse contexto, a Junta de Execução Orçamentária (JEO) deliberou pela não elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) antes da vigência da LOA.



13. Além disso, destaca-se que, durante o referido período, foi promulgado o Decreto 12.416, de 21 de março de 2025 (já revogado pelo Decreto 12.448/2025), o qual disciplinou a execução orçamentária dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, estabelecendo limites para a movimentação financeira e o empenho de despesas nos meses de maio, novembro e dezembro.

14. Nesse ponto, observa-se que, de acordo com o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), posteriormente à aprovação da LOA, o Poder Executivo estabelece o cronograma de desembolso dos órgãos e a programação financeira a serem observados no decorrer do exercício financeiro, com vistas ao cumprimento de metas fiscais estabelecidas na LDO. Assim, o Decreto de Programação Financeira (DPOF) tem por finalidade harmonizar a arrecadação das receitas e a execução das despesas, garantindo a observância das metas de resultado primário estabelecidas, nos termos do art. 68 da LDO 2025. Nesse contexto, o DPOF fixa limites para a movimentação, o empenho e o pagamento de despesas referentes aos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo, incluindo os respectivos restos a pagar de exercícios anteriores, de modo a compatibilizar o ritmo de execução de despesas ao fluxo de ingresso de receitas, e também em observância ao cumprimento das metas fiscais.

15. Ao analisar o Decreto, verifica-se sua conformidade com o art. 70 da LDO de 2025, uma vez que foram observadas as restrições e os limites estabelecidos na Lei 15.080/2024, especialmente no que se refere às normas de empenho aplicáveis às despesas primárias discricionárias.

16. Sobre a não divulgação do RARDP, pontua-se que o referido relatório, elaborado pelo Poder Executivo e publicado bimestralmente, apresenta informações detalhadas sobre a evolução das receitas e despesas primárias, comparando-as com as metas fixadas na LDO e analisando o cumprimento dos objetivos de resultado primário e nominal, conforme art. 9º na LRF e art. 2º, § 4º da LDO 2025. Além disso, o RARDP desempenha um papel fundamental na identificação de possíveis desvios ou dificuldades na execução orçamentária, podendo indicar a necessidade de adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme art. 69, § 4º da LDO 2025.

17. A ausência de publicação do RARDP pode sinalizar possíveis dificuldades na execução orçamentária ou fragilidades quanto à transparência do Poder Executivo. Trata-se de um instrumento responsável pela análise das projeções de receitas e despesas primárias da União, desempenhando um papel essencial na gestão fiscal e na supervisão do cumprimento das metas de resultado primário. A falta do relatório bimestral pode ser percebida como um entrave à transparência na gestão fiscal do governo, comprometendo o acesso a informações fundamentais para o acompanhamento da execução orçamentária. Esse cenário pode limitar a capacidade de órgãos de controle e da sociedade em exercer a fiscalização adequada sobre as contas públicas, dificultando a identificação de possíveis desvios ou inconsistências na administração financeira do Estado.

18. Além disso, a inexistência de dados atualizados no RARDP impacta diretamente a execução orçamentária, tornando mais complexa a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas eficazes. A falta de informações claras e sistematizadas pode resultar em incertezas quanto à necessidade de ajustes fiscais, prejudicando a implementação de medidas estratégicas para o equilíbrio das contas governamentais.

III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

19. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5, 6, 7 da matriz de planejamento.

III.1. Projeção de receitas para 2025

20. O RARDP é a principal fonte para análise das Receitas primárias para o exercício de 2025.



21. Como o RARDP do 1º bimestre de 2025 não foi elaborado, a comparação com as projeções da LOA 2025 foi feita com projeções do que foi executado de forma provisória nos meses de janeiro e fevereiro de 2025.

22. A tabela a seguir compara os valores da LOA 2025 (coluna a) com duas projeções a partir do que foi executado em janeiro e fevereiro de 2025. A coluna (b), denominada de Proj. 2025, estima o valor para os 12 meses de 2025 considerando que no restante do exercício a arrecadação permaneça proporcional ao registrado nos dois primeiros meses do ano. A coluna (d), denominada de Proj. 2024, estima o valor arrecadado para os 12 meses de 2025 usando a proporção observada entre os dois primeiros meses de 2024 e o total de 2024. As colunas (c) e (e) calculam a proporção entre as projeções e o que foi apresentado na LOA 2025. Proporções acima de 100% indicam a possibilidade de se ultrapassar as projeções da LOA 2025, enquanto proporções abaixo de 100% indicam risco de frustração de receitas. Na Proj. 2025, tanto a Receita Total como a Receita Líquida ficaram acima dos valores da LOA 2025. Na Proj. 2024 os valores ficaram em 99%, praticamente o que foi estimado na LOA 2025.

23. Portanto, em ambos os cenários projetados, a extrapolação dos valores arrecadados nos dois primeiros meses de 2025 indicam a possibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025.

Tabela 12 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2025

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	(c)=(b)/(a)	Proj 2024 (d)	(e)=(d)/(a)
I. RECEITA TOTAL	2.930.278,9	3.035.377,4	104%	2.892.518,3	99%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	1.923.018,6	2.085.164,4	108%	1.840.922,8	96%
Imposto de Importação	87.669,4	94.877,7	108%	119.413,5	136%
IPI	92.951,9	82.518,4	89%	110.047,9	118%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	850.983,6	1.028.701,9	121%	825.585,6	97%
IOF	71.360,3	68.343,7	96%	73.860,8	104%
COFINS	393.284,9	376.096,8	96%	398.577,9	101%
PIS/PASEP	112.952,4	106.691,2	94%	106.233,5	94%
CSLL	200.644,5	274.505,2	137%	175.961,0	88%
CIDE - Combustíveis	4.333,5	3.212,0	74%	3.715,6	86%
Outras Administradas pela RFB	108.838,1	50.217,6	46%	49.441,0	45%
Arrecadação Líquida para o RGPS	697.320,7	646.651,9	93%	693.265,4	99%
Receitas Não-Administradas pela RFB	309.967,0	303.561,0	98%	352.999,8	114%
Concessões e Permissões	15.434,5	7.970,1	52%	23.416,4	152%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%	64,4	114%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.938,8	12.115,2	64%	12.493,7	66%
Contribuição do Salário-Educação	35.551,3	33.637,3	95%	36.673,4	103%
Exploração de Recursos Naturais	131.679,6	153.168,8	116%	133.040,8	101%
Dividendos e Participações	33.370,6	19.792,4	59%	63.332,2	190%
Receita Própria e de Convênios	20.604,1	24.562,7	119%	24.909,5	121%
Demais Receitas	54.331,4	52.314,6	96%	54.303,8	100%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	570.227,3	625.883,0	110%	550.757,3	97%
CIDE - Combustíveis	1.133,7	1.362,9	120%	1.030,3	91%
Exploração de Recursos Naturais	76.424,9	80.114,7	105%	68.752,3	90%
Contribuição do Salário-Educação	21.330,8	27.314,4	128%	21.467,7	101%
FPE/FPM/IPI-EE	452.079,3	496.970,3	110%	436.038,6	96%
Fundos Constitucionais	15.584,5	18.051,8	116%	21.122,5	136%
Demais	3.674,0	2.068,9	56%	5.537,5	151%
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.360.051,6	2.409.494,3	102%	2.342.606,4	99%

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p. 321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

III.2. Análise da projeção de receitas decorrentes da reintrodução do voto de qualidade no Carf para 2025

24. Em 5/5/2023, o Poder Executivo enviou ao Congresso o PL 2.384/2023, propondo a reintrodução do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Durante a tramitação, incluiu-se um parcelamento especial para contribuintes derrotados por esse critério, permitindo o pagamento do débito em até 12 parcelas mensais, sem multas e juros.

25. Com base nesse projeto, foi incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 a previsão de uma arrecadação de R\$ 54,7 bilhões, conforme os cálculos apresentados na Nota Cetad/Copan 130 (peça 39) e na Nota Técnica 01/Carf/MF (peça 38).

26. No entanto, diante das incertezas associadas à efetiva arrecadação desses valores e da baixa execução observada até o 3º bimestre de 2024, a AudFiscal propôs a emissão de alerta pelo TCU. Seguindo essa proposta, em 29/9/2024, o Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário advertiu o Poder Executivo sobre o risco de descumprimento da meta fiscal, ressaltando a fragilidade da estimativa de receita vinculada ao retorno do voto de qualidade no Carf.

27. Em 11/9/2024, autoridades do governo, incluindo o Ministro da Fazenda e os secretários do Tesouro e da Receita Federal, compareceram voluntariamente ao TCU, ocasião em que reconheceram a pertinência do alerta sugerido pela unidade técnica e a necessidade de revisar a estimativa de arrecadação relacionada ao voto de qualidade no Carf. Nessa mesma linha, em 16/9/2024, a RFB atualizou sua metodologia para a 4ª avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, conforme registrado na Nota Suara/RFB nº 22 (peça 41). Foram ajustados diversos parâmetros, incluindo a taxa de adesão ao parcelamento e a consideração do uso de créditos de prejuízos fiscais pelos contribuintes.

28. Ao final de 2024, a arrecadação anual com base no voto de qualidade no Carf totalizou apenas R\$ 309,2 milhões, valor significativamente inferior às estimativas da RFB, mesmo após sucessivas revisões ao longo dos bimestres. Em relação à LOA 2024, isso representou uma frustração de R\$ 54,4 bilhões nesse item específico de receita, o que confirmou a pertinência do alerta do TCU no Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário.

29. Apesar do alerta do TCU e da revisão metodológica realizada em setembro de 2024, a estimativa de receita constante no PLOA 2025 ainda se baseou em premissas anteriores à atualização promovida pela RFB, uma vez que a proposta foi enviada ao Congresso em agosto de 2024. Essa estimativa, que representa R\$ 28,6 bilhões de receita primária para 2025, foi reaproveitada do PLDO 2025 e tem origem na Nota Técnica SEI 809/2024 (peça 40), elaborada pelo Carf em março de 2024.

30. Com o objetivo de subsidiar a avaliação dessa projeção para 2025, no âmbito deste processo de acompanhamento, foi encaminhado ofício à RFB solicitando os dados de arrecadação mensal desde o início da reintrodução do voto de qualidade. A intenção foi analisar tanto a média efetiva arrecadada quanto a existência de alguma tendência relevante no comportamento das receitas. Os dados informados, conforme Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35), são os seguintes:

Tabela 13 - Arrecadação decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf

R\$ milhões

ês	Valor	ês	M	Valor
ez/23	6,2	o/24	ag	34,9
an/24	6,3	t/24	se	9,1
ev/24	6,9	t/24	ou	63,6
mar/24	0,5	v/24	no	32,3
br/24	0,3	z/24	de	34,3

mai/24	24,6	n/25	ja	35,0
un/24	26,0	v/25	fe	34,5
ul/24	70,5	ar/25	m	34,5

Fonte: Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)

31. A arrecadação informada revela uma divergência expressiva em relação à projeção constante no PLOA 2025. A estimativa de R\$ 28,6 bilhões implica uma arrecadação mensal média de R\$ 2,38 bilhões. No entanto, a média mensal observada em 2025 é de apenas R\$ 34,7 milhões, o que corresponde a apenas 1,46% da média mensal projetada. Mesmo no melhor desempenho mensal registrado em toda a série — julho de 2024 — a arrecadação foi de R\$ 70,5 milhões, equivalente a apenas 2,96% da média mensal prevista na LOA.

Tabela 14- Comparação entre a média projetada do PLOA 2025 e as médias de arrecadação realizadas decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf

R\$ milhões

Indicador	Valor	%
Média mensal da projeção PLOA 2025	2.381,2	100,0%
Média mensal em 2024	25,8	1,1%
Média mensal em 2025	34,7	1,5%
Máximo mensal em 2024	70,5	3,0%
Máximo mensal em 2025	35,0	1,5%

Fontes:

Projeção do PLOA 2025: Mensagem Presidencial do PLOA 2025 (p. 83)

Médias e máximos: elaboração própria a partir da Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)

32. Quanto à tendência, embora a arrecadação até outubro de 2024 tenha apresentado elevada variabilidade, observa-se, a partir de novembro de 2024, uma estabilização dos valores mensais em torno de R\$ 35 milhões. Esse comportamento sugere a consolidação da receita em um novo patamar, sem evidências de crescimento linear ou exponencial. Ou seja, parece irrazoável supor que, nos meses seguintes, ocorrerá uma inflexão significativa no ritmo de arrecadação capaz de aproximar o resultado efetivo da projeção de R\$ 28,6 bilhões.

33. Dessa forma, os dados reforçam a necessidade de uma revisão substancial da estimativa, conforme já sinalizado pela própria RFB publicamente e em manifestações junto ao TCU. Essa revisão da projeção deverá ser objeto de avaliação pelo TCU no âmbito do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

34. Neste capítulo será analisada a questão 8 da matriz de planejamento.

35. Conforme justificado no capítulo 3, na ausência do RARDP do 1º bimestre de 2025, optou-se pela abordagem de se extrapolar os valores executados de forma provisória nos dois primeiros meses de 2025 para se estimar projeções para a despesa primária no exercício de 2025.

36. A tabela a seguir discrimina estas projeções. As colunas (c) e (e) indicam que as projeções feitas para 2025 ficam abaixo do que foi apresentado na LOA 2025, respectivamente 87% e 92%. Por estes cálculos, o que foi executado no 1º bimestre é condizente com o decorrer do exercício financeiro. No entanto, ressalta-se também a observação da SOF de que no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

**Tabela 15 - Projeção das Despesas Primárias para 2025**

R\$ milhões

Descrição	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	(c)=(b)/(a)	Proj 2024 (d)	(e)=(d)/(a)
Total	2.389.630,0	2.090.389,5	87%	2.198.452,9	92%
Benefícios Previdenciários	1.015.351,3	902.039,7	89%	1.006.661,0	99%
Pessoal e Encargos Sociais	411.749,2	362.950,6	88%	374.487,8	91%
Demais Obrigatórias	378.804,3	356.863,3	94%	271.161,2	72%
Abono e Seguro Desemprego	88.099,9	78.454,8	89%	88.388,6	100%
Anistiados	211,6	177,2	84%	202,7	96%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	4.803,4	11.259,9	234%		
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	1.865,1	807,0	43%	892,8	48%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	119.061,2	122.195,3	103%	132.140,5	111%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%		
Créditos Extraordinários	0,0	3.224,3		60.462,3	
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.388,6	344,8	25%	2.299,5	166%
Fundef/Fundeb - Complementação	57.004,2	84.589,2	148%	60.139,2	105%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	4.799,8	3.436,5	72%	4.412,7	92%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.374,6	14.466,3	71%	19.388,5	95%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	3.984,3	100%	3.984,0	100%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47.136,0	3.049,5	6%	584,7	1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	26.102,9	26.189,7	100%	20.926,6	80%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	109,6	2,5	2%		
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.920,3	2.947,8	154%	3.039,2	158%
Impacto Primário do FIES	1.870,6	1.734,4	93%	1.128,1	60%
Financiamento de Campanha Eleitoral					
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	583.725,2	468.535,9	80%	592.103,4	101%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	362.558,7	352.648,3	97%	395.188,4	109%
Discricionárias	221.166,5	115.887,6	52%	194.718,7	88%

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p.321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

V. ANÁLISE DO RESULTADOS PRIMÁRIO

37. Neste capítulo será analisada a questão 9 da matriz de planejamento.

38. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório.

39. A LDO 2025, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º dos art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu cumprimento, correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB, previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2025, prevê intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões e superávit de R\$ 30,97 bilhões.

40. A seu turno, a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) é de déficit primário de R\$ 6,21 bilhões (-0,0487% do PIB). A LDO 2025 (§2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

41. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2025 e as projeções feitas nos capítulos 3 e 4 desta instrução para as receitas e despesas em 2025.

Tabela 16 - Resultado Primário LOA e Projetado para 2025

R\$ milhões



Discriminação	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	Proj 2024 (c)
1. Receita Primária Líquida	2.360.051,6	2.409.494,3	2.342.606,4
2. Despesa Primária Total	2.389.630,0	2.090.389,5	2.198.452,9
3. Resultado Primário (1) - (2)	-29.578,4	319.104,8	144.153,5
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-30.970,0	-30.970,0	-30.970,0
6. Margem para o Centro da Meta (3)-(4)	-29.578,4	319.104,8	144.153,5
7. Margem para o Limite Inferior da Meta (3)-(5)	1.391,6	350.074,9	175.123,5

Fontes: LOA 2025, Vol I, p. 321 (peça 28); LDO 2025 (peça 31) e RTN de fev/2025, tab. 1.1 (peça 29)

42. Conforme o Relatório do Tesouro Nacional (RTN fev/2025, tab. 1.1, peça 29), o resultado primário realizado “acima da linha” do Governo Central de 2025, acumulado até fevereiro, alcançou, a preços correntes, superávit de R\$ 53,2 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

43. Segundo a Tabela 2 das Estatísticas Fiscais de fevereiro de 2025 do Bacen (peça 30), o resultado primário realizado do Governo Central alcançou superávit de R\$ 54,6 bilhões e o resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 707 milhões, resultados que se afiguram compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2025 estabelecidas na LDO 2025, respectivamente, primário de R\$ 0,00 e déficit de R\$ 6,21 bilhões.

44. Compõem o resultado primário do Governo Central em fevereiro de 2025 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 97,2 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 4 milhões e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 42,6 bilhões. O Setor Público Consolidado (entes federados e estatais) apresentou superávit primário de R\$ 85,1 bilhões.

45. Pelo que foi apresentado, as projeções a partir da execução provisória dos meses de janeiro e fevereiro de 2025 indicam que a meta de resultado primário para 2025 poderá ser alcançada.

VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

46. Neste capítulo são analisadas as questões 10 e 11 da matriz de planejamento.

VI.1. Implicações das inovações legislativas da LDO 2025 para a prática de contingenciamentos

47. Desde 2024, os acompanhamentos bimestrais da Execução Orçamentária e Financeira e Resultados Fiscais realizados pelo TCU vem analisando a dinâmica da prática de limitação de empenho e movimentação financeira diante do arcabouço normativo do Regime Fiscal Sustentável (RFS) estabelecido pela LC 200/2023, com especial atenção para a análise da relação entre o contingenciamento de despesas e o regime de bandas de tolerância definido para a meta de resultado primário.

48. O instituto do contingenciamento é estabelecido pelo caput do Art. 9º da LRF, o qual delega ainda às Leis de Diretrizes Orçamentárias o papel de disciplinar em maiores detalhes os critérios para a realização das contenções de despesas.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifou-se)

49. Desde o início de vigência do RFS, passou a haver debate acerca do significado da expressão “poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário” contida no dispositivo da LRF. Mais especificamente, discute-se sobre se o instituto do contingenciamento deveria ser acionado somente quando há risco de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, ou se as contenções deveriam ser aplicadas em cenário de risco de descumprimento do centro da meta fiscal. Ainda, em caso de utilização efetiva do contingenciamento, houve debates se este deveria conduzir o resultado primário estritamente até o cumprimento de sua

banda inferior, ou se o Poder Executivo teria a discricionariedade de utilizar a limitação de empenho para conduzir o resultado primário a qualquer montante dentro do intervalo de tolerância estabelecido na LDO.

50. No exercício de 2024, ao se analisar o RARDP do 1º bimestre, observou-se que as projeções para o resultado primário se situavam abaixo do centro da meta, porém dentro do limite de tolerância definido pela banda inferior do intervalo e que, neste caso, o relatório concluiu que, considerando o limite inferior da meta de resultado primário, as projeções não indicam necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira.

51. Neste contexto, a equipe de fiscalização deste tribunal questionou o Poder Executivo a respeito de sua interpretação acerca das normas fiscais e suas implicações para a realização de limitação de empenho, no âmbito dos acompanhamentos do 1º bimestre (TC 007.029/2024-1, Acórdão 1.211/2024–TCU–Plenário) e 3º bimestre (TC 017.469/2024-4) de 2024.

52. Conforme relatado nos referidos trabalhos de fiscalização, o Poder Executivo confirmou o entendimento de que considera o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para se definir pela necessidade ou não de se promover a limitação de empenho e movimentação financeira.

53. Tal posicionamento foi justificado pela redação da LC 200/2023, que define como descumprimento da meta fiscal um resultado primário inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância estabelecido pela LDO, bem como pelo instituto do orçamento impositivo, estabelecido pela Constituição Federal em seu Art. 165:

Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. (grifou-se)

54. Percebe-se, conforme o trecho grifado, que a Constituição Federal (CF) delega à LDO a competência para estabelecer os detalhes acerca das exceções ao princípio do orçamento impositivo. A LDO 2024, no entanto, não trouxe nenhuma diferença relevante comparada à norma prevista na CF.

55. Neste ponto, este acompanhamento tem a intenção de destacar duas alterações legislativas promovidas pela LDO 2025, em comparação com a LDO 2024, que tem o potencial de alterar a interpretação sobre o papel do contingenciamento de despesas em cenário de intervalo de tolerância para cumprimento da meta fiscal.

56. Em primeiro lugar, observa-se que a LDO 2024, no caput de seu art. 72 (que regulamenta a limitação de empenho e movimentação financeira), não faz nenhuma menção à banda de tolerância da meta.

LDO 2024

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

57. Em uma tentativa de melhor regulamentar a execução de contingenciamento, e como forma de positivar na lei o entendimento relatado a esta equipe de fiscalização conforme exposto anteriormente, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (PLDO 2025) com a seguinte redação para este dispositivo.

PLDO 2025

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o



montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

58. Observa-se, pela leitura deste dispositivo, como o objetivo do Poder Executivo era o de utilizar a LDO para resolver os questionamentos realizados no ano anterior, de modo que a norma legal desse amparo ao entendimento do governo acerca da execução de contingenciamentos diante de uma meta fiscal em forma de banda de tolerância.

59. Contudo, finalizado o processo legislativo orçamentário, a redação final do dispositivo foi alterada pelo Congresso Nacional, constando da LDO 2025 nos seguintes termos.

LDO 2025

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

60. Dessa forma, percebe-se como o legislador retirou o foco da banda inferior como parâmetro de referência para a realização dos contingenciamentos, enfatizando que a limitação de empenho deverá considerar agora a meta fiscal estabelecida no caput do Art. 2º da LDO (ou seja, o centro da meta fiscal), e não mais o limite inferior de sua banda de tolerância.

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei. (grifou-se)

61. Ainda, importantes alterações foram promovidas pela LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo. Como mencionado acima, a LDO 2024 apenas repete os dispositivos do Art. 165 § 10 e § 11 da Constituição Federal e o PLDO 2025, enviado pelo Poder Executivo, também seguiu na mesma linha, sem propor alterações.

62. Novamente, porém, a redação do dispositivo correspondente no PLDO foi alterada no âmbito da tramitação da proposição legislativa. Desse modo, a redação final da LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo estabelece que:

Art. 71. A administração pública federal tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 1º O disposto no caput:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam o art. 67 e o art. 69;

II - não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

III - não se aplica às hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, de acordo com o previsto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição; (grifou-se)

63. Mais uma vez, percebe-se como o legislador buscou preservar a autonomia do contingenciamento de despesas, deixando claro que até mesmo o princípio do orçamento impositivo não possui aplicabilidade absoluta. Pelo contrário, subordina-se à necessidade de realização de



contingenciamentos e bloqueios. Desse modo, a nova redação da LDO restringe a aplicabilidade do orçamento impositivo, estabelecendo que este não pode impedir a plena realização de contenções de despesas que visam a preservação do cumprimento da meta fiscal.

64. Nesse contexto, esta equipe de fiscalização diligenciou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), indagando a respeito da interpretação do Poder Executivo com relação às inovações legislativas estabelecidas na LDO 2025, conforme exposto anteriormente. A SOF, no entanto, apenas informou que o posicionamento oficial do Poder Executivo referente a tal matéria somente será emitido no âmbito do RARDP do 2º bimestre de 2025.

65. De toda forma, as inovações legislativas da LDO aparentam ter sido promovidas com o intuito de conferir discricionariedade ao Poder Executivo para realizar contingenciamentos que preservem o cumprimento do centro da meta fiscal, e não somente a sua banda inferior. Tal intenção demonstrada pelo Poder Legislativo, quando da apreciação da LDO 2025, alinha-se aos esforços empregados pelo Tribunal de Contas no acompanhamento da execução orçamentária e financeira de 2024 no sentido de evidenciar a importância de que a LDO regulamentasse de forma apropriada a realização de contingenciamentos e bloqueios diante do novo cenário de bandas de tolerância da meta fiscal estabelecido pelo RFS.

66. Esta equipe de fiscalização seguirá acompanhando o tema nos próximos bimestres para avaliar de que forma as inovações trazidas pela LDO 2025 impactarão a execução orçamentária e financeira neste exercício, bem como auxiliarão no cumprimento das metas fiscais em vigor.

VII. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

VII.1. ADI 7641- Exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do RFS

67. Em 14/4/2025, o STF decidiu – de forma unânime – no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641, por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder, ainda que tais receitas não integrem as exceções estabelecidas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da mencionada lei, nem haja fundos especiais próprios instituídos em âmbito federal.

68. A justificativa apresentada no voto elaborado pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, se baseia especialmente em argumentos relacionados à independência e separação dos Poderes.

69. Em primeiro lugar, argumenta que as exceções ao novo regime fiscal previstas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da LC 200/2023 descrevem hipóteses restritas ao Poder Executivo, sem estendê-las aos casos correspondentes no âmbito do Poder Judiciário, o que representaria violação de regras constitucionais que garantem a independência do Poder Judiciário e o autogoverno dos Tribunais.

70. As mencionadas exceções aos limites de despesas explicitamente previstas na LC 200/2023 referem-se a receitas próprias de instituições de ensino, vinculadas ao Poder Executivo, conforme os dispositivos abaixo.

“Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

(...)

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

(...)

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;” (grifou-se)

71. Ademais, o pronunciamento do STF afirma que a situação observada até então era a de que o saldo financeiro superavitário do Poder Judiciário, mesmo oriundo de receitas próprias, deveria retornar ao caixa único do Tesouro, de forma livre e desvinculada, para dali serem direcionados e empenhados conforme novo ciclo legislativo orçamentário. Argumenta-se que esta prática destoa daquilo que se verifica no Poder Judiciário subnacional, em que suas receitas próprias são recolhidas em fundos especiais e, dessa forma, tanto a legislação como a jurisprudência do STF assegura a vinculação de tais receitas, bem como o afastamento da subordinação das despesas custeadas por tais receitas a regras de limites de despesas.

72. Com relação ao caso do Poder Judiciário subnacional, o STF decidiu, no julgamento da ADI 6930, de relatoria do Min. Roberto Barroso, que estão excluídas do teto de gastos estabelecido no Art. 2º, § 1º, V, da LC 159/2017 (Lei do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e DF) todas as despesas pagas com recursos afetados aos fundos especiais instituídos pelo Poder Judiciário e pelas funções essenciais à justiça para a consecução das atividades às quais estão vinculados, inclusive as despesas de custeio e os investimentos, com a ressalva de que tais despesas [receitas] não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao pagamento de pessoal.

73. Embora o Poder Judiciário da União ainda não tenha sido contemplado de maneira específica com a criação de fundo próprio, entendeu o STF na mais recente decisão que deve ser concedido tratamento análogo às suas receitas próprias, de forma a impedir prejuízos ocasionados pela dificuldade de manutenção das receitas próprias destinadas ao seu funcionamento quando houvesse alguma conjuntura superavitária, bem como o represamento de recursos orçamentários destinados à manutenção das atividades da justiça.

74. Em análise preliminar a partir de dados do SIOP, estima-se que, em 2024, entre R\$ 700 milhões a R\$ 1 bilhão em despesas do Poder Judiciário foram custeadas por meio de receitas consideradas como próprias, o que ajuda a dimensionar o potencial impacto primário da exclusão de tais despesas dos limites do RFS em 2025.

75. Esta equipe de fiscalização permanecerá acompanhando o tema, de forma a se mensurar de forma mais precisa o impacto primário da referida decisão judicial.

IX. CONCLUSÃO

76. O cronograma orçamentário ocorrido no início de 2025 impactou a transparência da gestão fiscal no período, bem como a execução do trabalho de controle externo.

77. O PLOA 2025 foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20/3/2025, tendo sido sancionado pelo chefe do Poder Executivo em 10/04/2025. Até esta data, ocorreu a execução provisória do PLOA, conforme as disposições do Art. 70 da LDO.

78. Diante da ausência de projeções de projeções elaboradas pelo Executivo, foram feitas estimativas pela equipe de fiscalização baseada na extrapolação dos valores efetivamente arrecadados nos dois primeiros meses do ano. Tais análises indicam a factibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025. Embora a SOF enfatize que, no período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória.

79. Ressalta-se que as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Consta da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025. No entanto, a arrecadação média mensal em 2025 até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande probabilidade de frustração desta rubrica de receitas.

80. De forma similar a análise da receita, foram feitas projeções das despesas tomando como base o que foi executado de forma provisória nos dois primeiros meses do ano. Estas projeções indicam a possibilidade de as despesas ficarem abaixo do que foi projetado na LOA 2025, mais uma vez chama-se atenção à questão da execução provisória.



81. Como consequência das projeções de receitas potencialmente maiores e despesas menores, as projeções de resultado apresentam grandes folgas para o cumprimento da meta de resultados primário definida na LDO 2025, sustentando-se à conclusão exclusivamente aos dados de execução do primeiro bimestre.

82. Com relação à execução orçamentária e financeira, destaca-se os impactos das inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 com respeito a execução de contingenciamentos. Conforme analisou-se neste trabalho, a nova redação de dispositivos da LDO indica a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira. Além disso, a LDO deste ano passou a explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais. Tal redação afasta a interpretação do Poder Executivo de que o princípio do Orçamento impositivo impediria a realização de contingenciamentos em montante que conduzisse o resultado primário a um valor superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal.

83. Por fim, no que se refere aos limites de despesas, este trabalho evidenciou uma decisão judicial que pode impactar consideravelmente a sua aplicação. No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. A equipe de fiscalização estimou, de forma preliminar, que tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025.

84. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Em razão do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2024:

a.1) O atraso na aprovação da Lei Orçamentária anual, somado a ausência de publicação de Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre ou de relatório extemporâneo comprometeu a transparência da gestão fiscal e a efetividade da atividade de controle externo nos primeiros meses do exercício;

a.2) O resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo projeções feitas, exclusivamente, a partir do executado nos dois primeiros meses do ano, poderá ser superavitário, cumprindo com a meta estabelecida na LDO 2025, embora a SOF enfatize que, neste período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória. (capítulo V deste relatório);

a.3) as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Embora conste da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025, a arrecadação média mensal no ano até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande probabilidade de frustração desta rubrica de receitas e a necessidade de revisão das projeções por parte do Executivo.

a.4) inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 indicam a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira, além de explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se



subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais.

a.5) No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. Tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025, de acordo com estimativas preliminares da equipe de fiscalização.

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com ênfase no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. O primeiro aspecto relevante destacado pela equipe de fiscalização foi a ausência de elaboração, por parte do Poder Executivo, do Relatório de Acompanhamento das Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2025 (RARDP 1/2025), como consequência do atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 e sua subsequente sanção presidencial, ocorridas, respectivamente, em 20/3/2025 e 10/4/2025. Isso porque o § 5º do art. 69 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) faculta ao Poder Executivo a elaboração de relatório de avaliação extemporâneo na hipótese de execução provisória do orçamento com base na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, hipótese na qual eventual contingenciamento deveria ser executado somente por esse poder.

3. A unidade técnica argumentou que a falta de publicação do RARDP 1º/2025 comprometeu a transparência e impôs dificuldade ao trabalho de acompanhamento da execução por parte do controle externo e da sociedade, motivo pelo qual formulou a proposta contida na alínea “a.1” do encaminhamento.

4. De toda sorte, a equipe não se furtou do trabalho de projetar as receitas e as despesas do exercício com base nos valores da receita realizada e da despesa executada no bimestre. Para tanto, foram feitos dois tipos de projeção. Na primeira, estimou-se que os valores observados no bimestre corresponderiam a um sexto do total do exercício; na segunda, considerou-se a proporção dos valores observados no 1º bimestre de 2024 sobre os valores totais daquele exercício, de forma a captar eventuais sazonalidades da arrecadação de receitas e na execução orçamentária.

5. Em ambos os cenários, concluiu-se pela factibilidade das metas de resultado primário contidas na LOA 2025, ainda que se tenha verificado a não plausibilidade de arrecadação da receita oriunda da reintrodução, pela Lei 14.689/2023, do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), no montante de R\$ 28,6 bilhões.

6. Nesse ponto, rememoro que constou da LOA 2024 estimativa de arrecadação decorrente do voto de qualidade no Carf no valor de R\$ 54,7 bilhões. Ao longo da execução orçamentária no exercício findo, essa estimativa foi sendo paulatinamente reduzida. No RARDP 3/2024, estimou-se que o voto de qualidade geraria uma arrecadação de R\$ R\$ 37,7 bilhões. Uma vez que esse número se

mostrava incompatível com os valores até então arrecados, foi expedido alerta por meio do Acórdão 1.908/2024-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus), sobre a possibilidade de não concretização dessa receita. E, de fato, a arrecadação realizada em 2024 foi de cerca de R\$ 309 milhões. Contudo, a estimativa de arrecadação que havia sido considerada para o PLOA 2025 foi mantida na lei aprovada.

7. Deve-se considerar, outrossim, que a execução orçamentária da despesa no cenário de execução provisória é naturalmente mais restrita e deve observar os critérios contidos no art. 70 da LDO 2025, a seguir transcritos:

“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.”

8. A extrapolação da execução orçamentária do 1º bimestre para os demais, ainda que se considere eventual proporção da execução orçamentária do mesmo período do ano anterior com a execução total daquele ano, pode não ser adequada, justamente pelas limitações existentes numa execução orçamentária no contexto de não aprovação da LOA.

9. Nada obstante o esforço realizado pela AudFiscal para estimar a evolução das despesas e receitas orçamentárias neste exercício de 2025, houve modificação dos cenários então vislumbrados a partir dos dados levantados para o 1º bimestre.

10. Nesse compasso, a avaliação levada a cabo no 2º bimestre revelou um cenário totalmente diverso e levou ao contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões pelo Decreto 12.448/2025. Naquela ocasião, foi utilizado como parâmetro para o cumprimento da meta de resultado primário o limite inferior do intervalo de tolerância previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000. Essa matéria é objeto de discussão no TC 008.760/2025-0, motivo pelo qual deixo de acolher a proposta contida na alínea “a.4” do encaminhamento realizado pela equipe técnica.



11. Também já foi concluído pela unidade técnica e será apreciado brevemente pelo Plenário o exame da avaliação das receitas e despesas primárias levada a cabo no RARDP 3/2025 (TC 015.532/2025-0).

12. Deixo de acolher a proposta contida na alínea “a.5” por dois motivos. Em primeiro lugar, o impacto da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641 está sendo apurado no relatório de acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2025, que será brevemente apreciado pelo colegiado e do qual constam estimativas mais atualizadas desse impacto. Em segundo lugar, o julgamento dessa ADI ocorreu apenas em 14/4/2025, já no 2º bimestre.

13. Por conseguinte, dentre as propostas contidas na alínea “a” do encaminhamento, acolho somente aquela constante da alínea “a.1”.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 005.986/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 1º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União,

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

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que o atraso na aprovação da Lei Orçamentária anual, somado a ausência de publicação de Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre ou de relatório extemporâneo comprometeu a transparência da gestão fiscal e a efetividade da atividade de controle externo nos primeiros meses do exercício;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da



União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Relatório, voto e minuta de acórdão proferidos no processo TC-015.352/2025-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.352/2025-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO NO 3º BIMESTRE DE 2025. EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IOF. INCLUSÃO DE RECEITA PATRIMONIAL EXTRAORDINÁRIA DE R\$ 15 BILHÕES, DECORRENTE DE ALIENAÇÃO DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO EM ÁREAS NÃO CONCEDIDAS OU NÃO PARTILHADAS NA ÁREA DO PRÉ-SAL E EM ÁREAS ESTRATÉGICAS. RISCO DE NÃO CONCRETIZAÇÃO. CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução a cargo do Auditor Federal de Controle Externo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestaram sua concordância o Diretor-Substituto de Fiscalização das Regras Fiscais e o titular da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo Geral

- 1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.*



I.2. Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 17), formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Q1. As projeções dos parâmetros macroeconômicos que mais influenciam as receitas e despesas primárias e as projeções finais de receitas e despesas são coerentes com as estimativas de mercado?

Q2. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q3. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q4. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q5. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q6. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?

Q7. O início da vigência da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos e seus efeitos foram incorporados às projeções de receitas e despesas para o exercício?

Q8. A exclusão, para fins de cumprimento das regras fiscais, dos ressarcimentos a beneficiários do INSS vítimas de descontos indevidos está de acordo com os princípios de responsabilidade fiscal?

I.3. Metodologia

3. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (LOA 2025), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), os Decretos de programação orçamentária e financeira (Decreto 12.448/2025 e os decretos que o alteram), o RARDP do 3º bimestre de 2025 e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2025.

I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total, excluídas as transferências por repartição de receita, de R\$ 2.389.589,8 milhões.

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

II. VISÃO GERAL DO RARDP

II.1. Parâmetros Macroeconômicos

7. A tabela a seguir apresenta o comparativo das projeções do governo e do mercado. Os dados do governo constam do RARDP do 3º bimestre de 2025 publicado em julho. Os dados de mercado são os apresentados no Boletim Focus de 1º/8/2025 e na publicação Prisma Fiscal de Agosto de 2025.

Tabela 17 – Parâmetros Macroeconômicos



Item	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Projeção do Mercado
PIB Real (%)	2,45	2,38	2,54	0,16	2,2
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.626,27	12.726,50	12.818,52	92,02	12.660,8
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,60	5,04	4,94	-0,10	5,0
INPC acumulado (%)	3,40	4,94	4,66	-0,28	5,1
IGP-DI acumulado (%)	4,00	5,60	4,60	-1,00	n
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	11,67	14,28	14,25	-0,03	n
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,70	5,81	5,70	-0,11	5,6
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	72,87	65,09	68,38	3,29	n
Salário-Mínimo (R\$)	1.521,00	1.518,00	1.518,00	0,00	n
Massa Salarial Nominal (%)	9,49	12,05	12,08	0,03	n

Fontes: RARDP, p. 14 (peça 38), Boletim Focus de 1º/8/2015 (peça 39) e Prisma Fiscal de agosto (peça 40)

8. A receita primária é afetada principalmente pelo PIB nominal. A despesa primária total é afetada principalmente pela inflação.

9. Os dois fatores que mais influenciam o PIB nominal são a inflação e o crescimento real do PIB. O mercado projeta um crescimento real do PIB abaixo das previsões do governo, mas projeta inflação ligeiramente superior. Estes dois movimentos em sentido contrário se cancelam em parte, fazendo com que a projeção do PIB nominal do mercado fique apenas 1,23% abaixo da projeção do governo no 3º bimestre. A projeção do PIB nominal feita pelo mercado está mais próxima da projeção feita na LOA 2025.

II.2. Receita Primária Líquida

10. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Receita Primária Líquida do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 18 – Receita Primária Líquida

Valores em R\$ milhões

Receita Primária Líquida	
LOA 2025 (a)	2.360.051,6
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.318.385,5
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.345.478,5
Diferença (d) = (c) - (b)	27.093,0
Diferença % (d)/(b)	1,2%
Mercado (e)	2.323.152,9
Diferença (f) = (e) - (c)	-22.325,6
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 3, p. 13 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40)

11. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às projeções atualizadas pelo Executivo em R\$ 22,3 bilhões, estando mais próximas das projeções feitas pelo governo no 2º bimestre.

12. A tabela a seguir apresenta as rubricas da receita cujas projeções sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 19 – Receitas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	12.248,30	A projeção da arrecadação do Imposto sobre a Renda foi revista em função, principalmente, de realização, no período de janeiro a junho, em valores superiores aos previstos: houve realização a maior no Imposto de Renda da Pessoa Física, especialmente em razão do crescimento da arrecadação das quotas de declaração no mês de maio de 2025; houve, adicionalmente, maior arrecadação nos itens que compõem o Imposto de Renda Retido na Fonte, com destaque para o IRRF Capital e o IRRF Rendimentos de Residentes no Exterior;
IOF	-10.174,20	Houve redução na estimativa da arrecadação do IOF em razão de alterações na legislação do tributo. A presente estimativa considerou os efeitos de decisão, no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 96, que reestabeleceu a eficácia do Decreto 12.499/2025 com a exceção art. 7º, §§15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007.
Exploração de Recursos Naturais	17.912,60	Esse item apresentou elevação de 14,6% em relação à estimativa da 2ª Avaliação de 2025 influenciada principalmente, pelo aumento na expectativa de arrecadação de receitas oriundas da exploração de petróleo

Fonte: RARDP, seção 3.2 (peça 38)

13. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da receita na Exploração de Recursos Naturais dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo, conforme abordado no capítulo 3 deste relatório.

14. A projeção de Receita Primária Líquida feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado, e em 1,2% a projeção feita no 2º bimestre, revelando um ligeiro aumento no otimismo das projeções, ainda sujeito a retificações até o final do exercício. Como as diferenças são pequenas em termos percentuais, haverá espaço para retificações até o final do exercício.

II.3. Despesa Primária Total

15. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Despesa Primária Total do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no RARDP anterior são também apresentados para comparação.

Tabela 20 – Despesa Primária Total

Valores em R\$ milhões

Despesa Primária Total	
LOA 2025 (a)	2.389.589,8
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.415.413,0
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.420.410,2
Diferença (d)=(c)-(b)	4.997,2
Diferença % (d)/(b)	0,2%
Mercado (e)	2.395.304,5
Diferença (f) = (e) - (c)	-25.105,8
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 7, p. 23 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

16. Registra-se que as projeções do mercado para as despesas primárias são inferiores às projeções do Executivo em R\$ 25,1 bilhões, estando mais próximas das projeções divulgadas na LOA 2025. A projeção de Despesa Primária Total feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado e em 0,2% a projeção feita no 2º bimestre, podendo indicar um cenário de aceleração das despesas, maior cautela do governo em suas projeções ou ambos. Ainda que as projeções, conforme o Prisma Fiscal, possam registrar valores menores do que as atuais previsões oficiais, a possível folga que isso possa causar no resultado primário não deverá ser relevante.

17. A tabela a seguir apresenta os itens que sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 21 – Despesas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Pessoal e Encargos Sociais	-1.953,8	Ajuste das projeções considerando a execução até junho, a atualização das estimativas decorrente da aplicação dos parâmetros macroeconômicos mais recentes, bem como o ajuste das dotações em virtude dos pagamentos retroativos do reajuste de que trata a Lei nº 15.141 de 02 de junho de 2025, especialmente no Ministério da Educação;
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	2.898,9	A variação decorre da execução física observada entre janeiro e junho de 2025 e seus impactos subsequentes na estimativa para os meses futuros. A projeção incorpora os impactos do aumento nas concessões, redução nas cessações, aumento dos requerimentos novos e aumento na análise de requerimentos do BPC, especialmente para os beneficiários com deficiência, observados no período, além de aprimoramentos na metodologia de projeção
Créditos Extraordinários	3.178,9	A variação decorre de dois fatores opostos: por um lado, a publicação da Medida Provisória nº 1.306, de 16 de julho de 2025, com a finalidade de ressarcir os beneficiários do RGPS por descontos indevidos; por outro, houve redução do saldo de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, conforme Nota Técnica SEI nº 2635/2025/MF, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: RARDP, seção 3.3 (peça 38)

18. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da despesa com Créditos Extraordinários dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo.

II.4. Resultado Primário, Bloqueios e Contingenciamentos

19. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no 3º bimestre e a mediana das projeções para o Resultado Primário, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 22 – Resultado Primário

R\$ milhões

Resultado Primário	
LOA 2025 (a)	-29.538,2
Avaliação 2º Bimestre (b)	-97.027,6
Avaliação 3º Bimestre (c)	-74.931,7
Diferença (d)=(c)-(b)	22.095,9
Diferença % (d)/(b)	-22,8%
Mercado (e)	-70.877,0
Diferença (f) = (e) - (c)	4.054,7
Diferença % (f)/(e)	-5,7%

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 11 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

20. Como as projeções de mercado são inferiores às oficiais tanto para a receita como para a despesa, a discrepância entre as projeções para o resultado primário tende a ser menos significativa. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um resultado primário superior à estimativa do Poder Executivo em R\$ 4,1 bilhões, o que representa um déficit primário 5,7% menor.

21. Deve-se ressaltar, no entanto, que o déficit primário estimado no RARDP 3/2025, de R\$ 74.931,7 milhões, para efeito de cumprimento da meta estabelecida na LDO 2025, deve ser compensado em R\$ 48.635,9 milhões (ADIS 7064/7047), resultando em déficit de R\$ 26.295,8 milhões. Esse resultado é inferior ao centro da meta fiscal de déficit zero, mas superior à banda inferior do intervalo de tolerância da meta em R\$ 4.674,2 milhões ao limite inferior da meta.

22. Estes dados indicam a possibilidade de restabelecimento integral dos limites de empenho e de movimentação financeira que haviam sido contingenciados após a avaliação do RARDP 2/2025, restando, porém, o bloqueio de R\$ 10.747,6 milhões para cumprimento do limite de despesas. As tabelas a seguir detalham a divisão das contenções de despesas entre os órgãos do Poder Executivo mais afetados.



Tabela 23 – Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em valores absolutos)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
36000 - Ministério da Saúde	61.154,1	0,0	1.801,3	1.801,3	2,9%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
55000 - Min. do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	9.634,7	0,0	446,6	446,6	4,6%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
25000 - Ministério da Fazenda	13.038,7	0,0	290,0	290,0	2,2%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
Outros	85.688,6	0,0	1.796,5	1.796,5	2,1%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

Tabela 24 - Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em percentual da dotação orçamentária)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
20000 - Presidência da República	2.605,6	0,0	188,6	188,6	7,2%
32000 - Ministério de Minas e Energia	565,9	0,0	35,3	35,3	6,2%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2.198,8	0,0	123,0	123,0	5,6%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
Outros	164.145,9	0,0	3.987,6	3.987,6	2,4%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

III. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE TÉCNICA

III.1. Volatilidade normativa dos decretos de alteração do IOF compensada pelo desempenho arrecadatário

23. Em 23/5/2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025. Como parte de atos para elevação de receitas, foi expedido, no mesmo dia, o Decreto 12.466/2025, promovendo alterações nas alíquotas do IOF. Um dia após houve ajustes realizados por meio do Decreto 12.467/2025. Posteriormente, o Decreto 12.499/2025 promoveu novos ajustes no referido tributo.

Tabela 25 - Estimativas de arrecadação do IOF por decreto

R\$ milhões

ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO ADICIONAL COM IOF EM 2025			
Decreto 12.466/25	Decreto 12.467/25	Decreto 12.499/25	Redução de receitas em relação ao decreto 12.466/25
20.500	19.100	12.001	8.499

Fonte: RFB (peça 58 do TC 008.760/2025-0, p. 4)

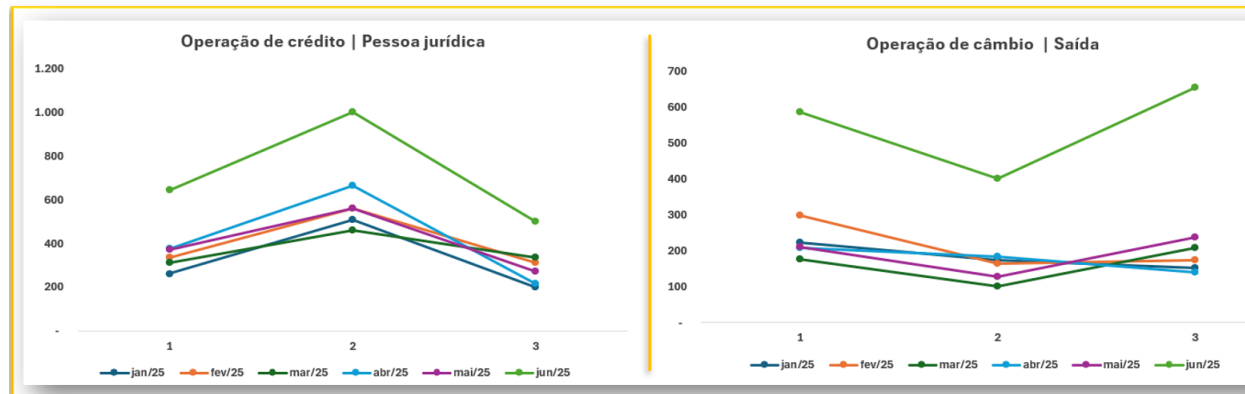
24. Essa situação perdurou até 27/6/2025, quando o Parlamento, por meio de decreto legislativo, sustou o ato do Poder Executivo. Posteriormente, em 16/7/2025, o STF restabeleceu parcialmente os efeitos do ato, com exceção das operações de 'risco sacado'.

25. Houve acréscimo real de arrecadação em 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, segundo informações da RFB para a imprensa (peça 55, p. 2). Analisando-se a arrecadação por código de receita, que totalizou valor próximo do informado pela secretaria (R\$ 8,018 bilhões),

observa-se que as receitas em que mais houve elevação na arrecadação foram ‘operação de câmbio – saída’ e ‘operações de crédito – pessoa jurídica’. A figura abaixo apresenta gráfico do comportamento desses dois códigos por decêndio durante o exercício de 2025.

Gráfico 1 - Arrecadação por decêndio a preços correntes de janeiro a junho de 2025

R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi.

26. Conforme apontado na análise desta equipe no RARDP 2/2025, estimou-se a média de arrecadação decendial em R\$ 2,5 bilhões para se atingir a previsão inicial do IOF acrescida da estimativa de arrecadação adicional do tributo segundo a RFB. Observou-se que, em junho, dois decêndios estiveram acima, estando somente o primeiro decêndio levemente abaixo, mas que fora compensado pela arrecadação expressiva do segundo decêndio da receita oriunda de ‘operação de crédito – pessoa jurídica’. Embora tenham faltado três dias para que o incremento na alíquota vigorasse integralmente no mês de junho, e apesar da exclusão de um item por decisão do Supremo Tribunal Federal, a arrecadação média prevista foi alcançada.

Proposta de Encaminhamento

27. Diante das constatações apresentadas, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, c/c o art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, que as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando o valor necessário estimado pela equipe para que se concretize a previsão de crescimento do IOF do publicada pelo Poder Executivo, mesmo diante da instabilidade normativa.

III.2. Risco temporal do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para a arrecadação em 2025

28. Em 6/3/2025, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a medida provisória (MPV) 1.291/2025. Esta MPV modificava como os recursos do Fundo Social seriam aplicados, fazendo alterações na Lei 12.351/2010.

29. Em 28/5/2025, o governo federal enviou outro documento ao Parlamento: o projeto de lei (PL) 2.632/2025. Essa proposta autorizava a União a vender (alienar) direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP). Esses acordos se referem a áreas do pré-sal que ainda não foram concedidas ou não estão sob regime de partilha, além das áreas estratégicas (peça 56).

30. Assim, a demanda do PL foi incorporada à Medida Provisória, criando novo capítulo (VI-A) no texto original. Em 2/7/2025, o Senado Federal aprovou a conversão, que se transformou na Lei 15.164/2025.

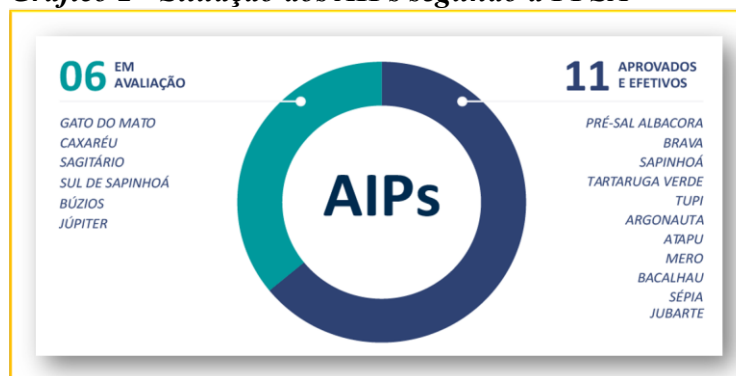
31. A expectativa de arrecadação relativa a essa alienação é de aproximadamente R\$ 15 bilhões, que será conduzida pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A (PPSA) (peça 38, p. 20). A estatal não explora, desenvolve ou produz petróleo diretamente - ela atua como gestora e representante da União, que é seu único cliente.

32. Os AIPs têm a função de evitar a exploração predatória de reservatórios de hidrocarbonetos (petróleo e gás) que se estendem além das fronteiras de uma área já contratada. Essa região pode estar sob diferentes tipos de contratos: concessão, cessão onerosa ou partilha de produção (peça 56).

33. Estes instrumentos jurídicos são firmados entre as partes envolvidas no processo de individualização da produção. O objetivo é permitir o desenvolvimento e a produção integrada de uma reserva (jazida) que é compartilhada entre diferentes locais (peça 56).

34. Atualmente, segundo a PPSA, existem onze acordos aprovados e em funcionamento, além de seis em análise. O primeiro documento dessa natureza foi relacionado à jazida compartilhada de Tupi - assinado em 31/10/2014 e começou a funcionar em 1º/3/2018 (peça 68).

Gráfico 2 - Situação dos AIPs segundo a PPSA



Fonte: PPSA (peça 68).

35. De acordo com o RARDP 3/2025, o leilão para a venda desses direitos está programado para 26/11/2025 (peça 38, p. 20). Embora seja possível que o governo arrecade esse recurso ainda em 2025, existe risco de que ingresse nos cofres públicos no ano seguinte.

36. O motivo dessa preocupação está no cronograma. Por exemplo: a assinatura do acordo e o pagamento correspondente estão agendados para 19/12/2025 (peça 22, p. 4). Isso cria um calendário restritivo para que a União receba os valores ainda em 2025.

37. A tabela abaixo mostra uma comparação entre os últimos certames - em vários tipos de contratos - realizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou pela PPSA. Os dados revelam que, em processos anteriores, o tempo entre a data do evento e a data-limite para pagamento (e envio do comprovante) era pelo menos cinco vezes maior do que o prazo previsto pela estatal para este caso.

38. A única exceção é a licitação de partilha de produção, que mesmo assim tinha mais que o dobro do período que a PPSA está prevendo. Embora cada certame tenha suas particularidades, o tempo limitado que a empresa estabeleceu para este processo cria riscos de que a operação não se concretize em 2025.

Tabela 26 - Comparação temporal entre leilões da ANP e da PPSA

LEILÃO	DATA DO LEILÃO	DATA-LIMITE PARA PAGAMENTO	DIFERENÇA TEMPORAL (EM DIAS)
17.ª rodada - Blocos Exploratórios	07/10/2021	16/02/2022	132
4.ª rodada - Áreas de Acumulações Marginais	11/05/2017	22/08/2017	103
6.ª rodada - Partilha de Produção	07/11/2019	27/12/2019	50
Rodada de licitações - Volumes Excedentes da Cessão Onerosa	06/11/2019	31/03/2020	146
5.º ciclo - Oferta Permanente de Concessão	17/06/2025	15/10/2025	120
3.º ciclo - Oferta Permanente de Partilha de Produção	22/10/2025	27/03/2026	156
Alienação de direitos e obrigações da União - PPSA	26/11/2025	19/12/2025	23

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP (peças 61 a 66) e da PPSA.

39. A PPSA já realizou cinco leilões de comercialização de petróleo e planeja fazer o primeiro certame de gás da União (peça 58, p. 6). Entretanto, a empresa nunca conduziu uma venda de direitos decorrentes de AIP (peça 57, p. 4 e peça 59, p. 2). Esse ineditismo e a complexidade do processo podem gerar atrasos. Contudo, a margem de tempo disponível para absorver eventuais atrasos é bastante limitada.

40. A ANP, por exemplo, em relação aos casos citados na tabela anterior, alterou data do cronograma tanto da 4ª rodada de acumulações marginais, como da licitação dos volumes excedentes da cessão onerosa.

41. A necessidade de a PPSA realizar esse leilão decorreu, inicialmente, da urgência do governo em obter recursos adicionais para equilibrar as contas públicas em razão do impasse concernente à elevação da alíquota do IOF (peça 59, p. 2 e peça 60, p. 1).

42. Essa receita extraordinária foi considerada fundamental para que o Executivo conseguisse fechar o orçamento de 2025 dentro das metas fiscais estabelecidas. Esta situação não é ideal. A dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas pode indicar fragilidades no planejamento fiscal, conforme os princípios estabelecidos no art. 1º da LRF.

43. Faz-se necessário lembrar as orientações consistentes do Comitê de Política Monetária (Copom). De novembro de 2023 a julho de 2025, as atas do comitê descreveram, na análise de riscos (peça 69), que

o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. (grifo nosso).

44. Apesar de a mídia ter noticiado que essa venda poderia ser realizada em 2026, consoante técnicos do governo (peça 67, p. 7), a transação ainda consta na previsão de arrecadação do Executivo, conforme indicado no RARDP mencionado (peça 38, p. 20).

45. Atualmente, optou-se por não emitir alerta formal ao Poder Executivo sobre o risco de não conseguir arrecadar os valores previstos para este leilão durante o exercício fiscal em curso. Essa decisão considera que a pressão para arrecadação foi reduzida devido ao restabelecimento do incremento na alíquota do IOF. Não obstante, por ocasião das próximas avaliações bimestrais de receitas e despesas, esta equipe de fiscalização reexaminará a matéria.

Proposta de Encaminhamento

46. Ante o exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (arts. 3º, IV, 'a', e 3-A da Resolução-TCU 142/2001 c/c art. 142, § 3º da Lei 15.080/2024) sobre os riscos temporais identificados na arrecadação de R\$ 15 bilhões prevista no RARDP 3/2025 decorrente da alienação de direitos de AIPs, considerando o

cronograma restritivo estabelecido pela PPSA para o leilão programado para novembro de 2025 e ingressos dos recursos apenas no dia 19 de dezembro do mesmo ano.

III.3. Constantes descon siderações de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta de resultado primário contrariam os princípios de responsabilidade fiscal.

47. Apesar da instituição do Regime Fiscal Sustentável (RFS) como tentativa de implementar uma regra fiscal flexível e mais eficiente, observa-se que tem se mantido uma tendência (comum mesmo antes do RFS) na gestão da política fiscal de se aprovar a exclusão de determinadas rubricas de despesas ou renúncias de receitas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, prática essa que pode reduzir a credibilidade das regras fiscais e dificultar o processo de estabilização da dívida pública

48. Em julho de 2025, o ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos foi viabilizado a partir da edição da Medida Provisória 1.306/2025, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 3,3 bilhões para este fim.

49. A princípio, despesas realizadas por meio de crédito extraordinário ficam excepcionadas dos limites de despesas do Regime Fiscal Sustentável (RFS), por força do inciso II do art. 3º, § 2º da LC 200/2023. São, no entanto, contabilizadas normalmente para fins de cumprimento da meta de resultado primário constante da LDO.

50. De acordo com o RARDP do 3º bimestre, no entanto, houve decisão no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 1236, acerca dos descontos indevidos dos benefícios previdenciários, na qual o Ministro Dias Toffoli determinou que:

a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações objeto do Acordo Interinstitucional homologado seja excluída dos limites referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, bem como para fins de verificação do cumprimento da meta prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

51. Desse modo, o RARDP publicado em julho não computou o valor adicional de R\$ 3.312,8 milhões relativo aos ressarcimentos para verificação do cumprimento da meta de resultado primário em 2025.

52. Com a aprovação desta nova exceção, o montante de despesas descon sideradas para fins de cumprimento da meta fiscal em 2025 elevou-se de R\$ 45,3 bilhões para R\$ 48,6 bilhões, uma vez que já vinha sendo considerado o abatimento da meta relativo ao valor necessário para a quitação dos precatórios anteriormente sujeitos ao limite criado pela Emenda Constitucional 114, de 2021, declarada inconstitucional em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7047 e 7064.

53. Além disso, no contexto da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, o governo brasileiro preparou uma política de apoio aos setores exportadores mais afetados. Tal medida culminou na edição da MP 1.309/2025, no dia 13 de agosto, prevendo um impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões de despesas em aportes a fundos de apoio a exportadores, e R\$ 5 bilhões em renúncias de receitas direcionadas aos setores mais afetados.

54. Nesse cenário, o governo anunciou que pretende que o impacto fiscal da Medida Provisória seja excluído do cômputo da meta fiscal, por meio de lei complementar. O correspondente projeto de lei complementar foi protocolado no Congresso Nacional (PLP 168/2025) pelo Senador Jaques Wagner (PT/BA), líder do governo no Senado, e segue em tramitação no Legislativo.

55. Caso esta nova exceção à meta se concretize, o montante a ser descon siderado em 2025 atingiria a ordem de R\$ 58,1 bilhões, conforme sintetiza a tabela abaixo:

Tabela 27 - Exceções à meta de resultado primário em 2025

Precatórios	45,3



Ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos	3,3
Apoio a exportadores afetados pela elevação de tarifas de importação do EUA	9,5
Total	58,1

Fonte: elaboração própria

56. Tal estratégia para facilitar o cumprimento da meta de resultado primário, contudo, não é inédita. No ano de 2024, foram aprovadas três exceções que excluam grupos de despesas para se aferir o cumprimento da meta fiscal: (i) enfrentamento da calamidade ocorrida no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024), no valor de R\$ 29,0 bilhões; (ii) enfrentamento da emergência climática e combate a incêndios (ADPF 743/2024), equivalente a R\$ 1,4 bilhão; e (iii) Acórdão 1103/2024-TCU-Plenário, no valor de R\$ 1,3 bilhão, que determinou a restituição de limites de despesas pretéritos definidos para o Poder Judiciário. A tabela abaixo sintetiza as exceções aprovadas desde a vigência do RFS.

Tabela 28 - Exceções à meta de resultado primário aprovadas desde o início de vigência do RFS

R\$ bilhões

Calamidade - Rio Grande do Sul	29,0
Calamidade - Emergência Climática	1,4
Acórdão TCU	1,3
Total 2024	31,8
Precatórios	45,3
Ressarcimento RGPS	3,3
Apoio a exportadores	9,5
Total 2025	58,1
Total (2024 + 2025)	89,9

Fonte: elaboração própria

57. Consta-se que, ao longo dos dois primeiros anos de vigência do Regime Fiscal Sustentável, foram apresentadas seis medidas que estabeleceram exceções à mensuração do resultado primário para fins de cumprimento das metas fiscais, das quais cinco já foram aprovadas e implementadas, enquanto uma permanece em tramitação. Nota-se também como quatro dessas medidas foram estabelecidas por via judicial e uma pelo Tribunal de Contas da União, enquanto outra exceção está em vias de aprovação perante o Legislativo. Somadas, as medidas de exceção apresentadas desde o início de vigência do RFS atingem um montante de R\$ 89,9 bilhões.

58. Todas essas medidas de exceções à meta fiscal foram implementadas após a devida aprovação normativa necessária para tal e, portanto, não há vícios de legalidade. Não obstante, envolvem riscos à sustentabilidade da dívida pública e à credibilidade das próprias regras fiscais.

59. Em primeiro lugar, argumenta-se que o RFS, instituído em 2023 pela Lei Complementar 200/2023, foi concebido como uma alternativa ao antigo Teto de Gastos, que enfrentava críticas devido à sua excessiva rigidez. Essa característica tornou-se evidente diante de

diversos problemas na implementação do teto, especialmente em contextos adversos, como a crise gerada pela pandemia. A ideia do RFS era justamente a de se gerar flexibilidade para que o arcabouço fiscal tornasse possível acomodar situações inesperadas e choques fiscais que tornavam o antigo teto de gastos uma regra fiscal inflexível e inviável política e economicamente.

60. Nesse espírito, foi definido pela LC 200/2023 que o cumprimento da meta de resultado se daria no formato de intervalo de tolerância, definido como mais ou menos 0,25% do PIB em torno da meta estabelecida na LDO. Em 2024, a meta de resultado primário foi definida em R\$ 0,00 (zero real), com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões de superávit ou déficit primário. Já em 2025, manteve-se a meta fiscal em zero, porém o intervalo de tolerância da meta passou a ser de R\$ 31,0 bilhões de superávit ou déficit primário, na medida em que o crescimento do PIB permitiu um intervalo mais amplo.

61. Em 2024, caso a execução da política fiscal trabalhasse de modo a perseguir o centro da meta, teria então uma margem de segurança de R\$ 28,8 bilhões para lidar com choques fiscais adversos, o que seria suficiente para acomodar 90,6% das despesas consideradas extraordinárias que foram excluídas do computo da meta naquele ano. Já em 2025, a margem de R\$ 31,0 bilhões, se utilizada a fim de acomodar choques imprevistos, seria capaz de acomodar 53,4% das despesas e renúncias de receitas excepcionalizadas até o momento do exercício, de forma a amenizar o problema atual. É verdade que a exceção de precatórios já havia sido estabelecida antes do início do exercício financeiro atual. Então, pode-se se afirmar que a margem de segurança de R\$ 31,0 bilhões entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância seria capaz de acomodar completamente os choques ocorridos ao longo de 2025, que foram os de ressarcimentos a beneficiários do RGPS e a política de apoio financeiro a exportadores.

62. Mesmo após a avaliação do 3º RARDP, no qual as projeções indicavam um resultado primário estimado com uma margem de segurança de R\$ 4,7 bilhões para o limite inferior da meta fiscal, o Poder Executivo ainda optou pela providência de excepcionalizar a totalidade do impacto primário da medida provisória de apoio a exportadores para fins de cumprimento da meta fiscal, o que mostra que essa prática tem se tornado comum, a providência óbvia a ser utilizada diante de qualquer cenário econômico e fiscal imprevisto.

63. Outro aspecto em que esta pode ser questionada é o fato que a aprovação de exceções de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta fiscal tem como efeito, tudo mais constante, dificultar o processo de estabilização da dívida pública.

64. Se conjuntos de despesas ou de renúncias são excluídos do câmputo da meta de resultado fiscal, isso significa que tais medidas foram feitas pelo fato de que, caso fossem contabilizadas, o resultado primário verificado ao final do exercício teria grande risco de ser inferior à banda inferior do intervalo de tolerância. Por essa ótica, as exceções à meta aprovadas podem ser consideradas como gastos (ou renúncias) extras. Caso o câmputo do resultado primário incluísse rigorosamente todas as receitas e despesas, eventuais choques fiscais adversos deveriam ser acomodados ou pelo intervalo de tolerância já previsto no RFS, abrindo-se mão da realização de outras despesas, ou por esforços adicionais de arrecadação. No cenário em que frequentemente se abrem exceções, o resultado primário real tende a ser sempre inferior àquele sob o controle das regras fiscais, exercendo pressão adicional sobre a dívida pública.

65. A Constituição Federal (CF), no § 2º do art. 165, e a LC 200/2023, em seu art. 2º, determinam que a LDO estabelecerá as metas anuais de resultado primário que sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. A LRF e a LC 200/2023 incumbem também a LDO de apresentar, em seu Anexo de Metas Fiscais (AMF), demonstrativo da compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário com a sustentabilidade da dívida. Conclui-se, desse modo, que resultados primários coerentes com as metas (e consequentemente seus intervalos de tolerância) estabelecidas pela LDO são compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública. Deduz-se, então, que resultados primários inferiores às metas fiscais não são, portanto, compatíveis com esta trajetória sustentável da dívida da forma apresentada no AMF.



66. *Em outras palavras, o Anexo de Metas Fiscais da LDO assegura que resultados primários que estejam dentro do intervalo de tolerância da meta são compatíveis com a estabilização da dívida pública. No entanto, caso o resultado primário efetivo seja inferior ao resultado primário contabilizado para fins de cumprimento da meta, abre-se a possibilidade de que se tenha um cenário de cumprimento meramente formal da meta fiscal, enquanto o resultado primário efetivo na verdade esteja contribuindo para a elevação do endividamento público. Entende-se, portanto, que, com a prática de exceções à meta fiscal, se perde o controle sobre a compatibilidade dos resultados primários efetivos com a trajetória de estabilização da dívida.*

67. *É interessante notar que a própria LRF, após alteração promovida pela LC 200/2023, busca coibir a prática de exclusão de despesas para a apuração da meta fiscal, conforme dispõe o § 7º de seu art. 4º:*

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

68. *Este dispositivo, no entanto, não logrou atingir relevância na prática, uma vez que não consegue coibir a prática de exclusões e exceções por meio de alterações normativas por meio de outras Leis Complementares ou de decisões judiciais, como tem se observado recentemente.*

69. *Por fim, outro risco associado a essa prática é o da perda de credibilidade da meta de resultado primário no Brasil.*

70. *Entre os maiores benefícios de uma regra fiscal, apontam os especialistas, está a sua capacidade de ancorar expectativas. De ser um referencial prévio da ação governamental, de modo a fomentar a estabilidade na economia. Quando, no entanto, o resultado primário efetivo e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta fiscal passam a ser constantemente diferentes, devido a decisões judiciais ou legislativas ad hoc, a lógica de cumprimento da meta fiscal passa a perder o sentido. Os agentes econômicos deixam de acreditar que a meta fiscal estabelecida na LDO é um bom guia para o resultado efetivo que ocorrerá ao final do exercício, e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta vai aos poucos perdendo significado econômico, desconectando-se da realidade fiscal a cada nova exceção aprovada. Ademais, quanto mais os agentes perceberem que o resultado fiscal efetivo tende a ser inferior àquele informado pela meta, maiores tendem a ser as taxas de juros exigidas para o próprio financiamento da dívida pública, aumentando o custo de manutenção dessa dívida e retroalimentando o processo de elevação do endividamento público.*

71. *Observa-se ainda que a política de exclusão de despesas ou renúncias para o cômputo da meta fiscal não difere muito da política de alteração da meta fiscal durante a vigência do exercício, pratica essa que no passado também foi utilizada para acomodar políticas fiscais expansionistas e que foi alvo de inúmeras críticas à época. Ambas medidas visam legalizar um resultado fiscal inferior àquele previamente estabelecido pela LDO por meio de alterações realizadas durante o exercício. A prática de exclusões da meta, no entanto, ainda tem o fator agravante de prejudicar a transparência das estatísticas fiscais, na medida que passam a coexistir duas medidas em paralelo, o resultado primário 'legal' e o resultado primário efetivo.*

72. *Por fim, recorda-se que a responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com a §1º do art. 1º da LRF, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Nesse sentido, considera-se que a constante aprovação de exceções à meta fiscal é uma medida que não está em aderência a este princípio legal.*

73. *Nesse contexto, ressalta-se ainda o alerta registrado nas Contas do Presidente da República de 2024 pelo Tribunal de Contas da União:*

4.3. Alertar o Poder Executivo federal de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus



impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

74. *Adverte-se ainda que não há sinais de que essa prática de exceções à meta fiscal irá cessar no curto prazo. Para 2026, por exemplo, está prevista a exclusão de precatórios da mesma forma que em 2025, além de que a lei complementar em tramitação para apoio financeiro a exportadores também prevê a possibilidade de exceções à meta para o próximo ano. Tramita também, no Legislativo, a PEC 66/2023, que visa aprovar nova fórmula de exclusão de despesas com precatórios do cômputo da meta fiscal a partir de 2027.*

75. *Conclui-se, portanto, que a constante prática de se aprovar decisões judiciais ou legislativas que excluem ad hoc determinados grupos de despesas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo, portanto, uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal.*

Proposta de Encaminhamento

76. *Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se alertar o Poder Executivo que a reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal estabelecido pelo §1º do art. 1º da LRF.*

III.4. Projeções de receitas e despesas constantes do RARDP não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos.

77. *As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP relativo ao 3º bimestre não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, embora essas medidas já tivessem sido anunciadas antes da publicação do relatório.*

78. *O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 3º bimestre de 2025 foi publicado pelo Poder Executivo em 22/7/2025. Já o primeiro anúncio sobre a elevação de tarifas de importação pelos EUA foi emitido a partir de carta enviada pelo presidente americano Donald Trump ao governo brasileiro em 9/7/2025, portanto, 13 dias antes da publicação do relatório.*

79. *Embora a mudança na política comercial americana tenha ocorrido após o final do 3º bimestre, deve-se esclarecer que o RARDP não deve se ater somente à execução orçamentária e fatos ocorridos até o bimestre de referência, mas utilizar-se de toda a informação disponível até o momento de sua publicação, porquanto visa atualizar as projeções de receitas e despesas para o exercício como um todo. O que importa não é o bimestre de referência. Esta é apenas uma referência temporal, uma vez que a legislação exige a publicação do relatório de forma bimestral.*

80. *Pelo lado das receitas, a nova política comercial dos EUA representa um risco, na medida em que maiores barreiras às exportações tendem a reduzir a atividade econômica do Brasil. Em primeiro lugar, o próprio montante de exportações faz parte da contabilização do PIB (ótica da despesa). Ademais, barreiras tarifárias tendem a impactar consideravelmente os setores industriais e exportadores envolvidos, o que pode gerar queda no faturamento e na taxa de emprego nestes setores. A eventual queda na atividade econômica decorrente da tarifação, tudo mais constante, impactaria na arrecadação de tributos pelo poder público.*

81. *Já pelo lado das despesas, o novo cenário comercial tem potencial de pressionar as despesas primárias, especialmente pelo fato de o governo ter editado uma medida provisória (MP 1.309/2025) para instituir uma política de apoio financeiro aos exportadores afetados. Embora esteja em tramitação Projeto de Lei Complementar (168/2025) que visa desconsiderar o impacto primário de tal política para fins de aferição do cumprimento das metas, é fato que o impacto primário existe e que mesmo no caso de aprovação de exceções ao cumprimento das metas, tal fato deve ser explicitado de forma transparente nos relatórios do governo.*



82. É evidente que o espaço de tempo entre o anúncio das tarifas e a publicação do relatório representava grande desafio à elaboração de projeções precisas do impacto envolvido. Pelo lado das receitas, é incerto o efeito da guerra comercial na atividade econômica, e o consequente efeito da redução do PIB sobre a arrecadação. Já no lado das despesas, tanto a MP quanto o PLP ainda não haviam sido propostos quando da publicação do RARDP, visto que o governo ainda realizava estudos para definir os detalhes e o montante envolvidos na política de auxílio.

83. Indagada pela equipe de fiscalização, a SOF esclareceu que o anúncio do Presidente do Estados Unidos sobre o aumento das tarifas data do dia 9/7/2025, quando a elaboração do cenário fiscal já estava em andamento. A grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela SPE/MF que subsidiou o 3º RARDP foi enviada à SOF no dia 4/7/2025, anterior à carta. Já o prazo para a RFB/MF enviar as estimativas, conforme a Matriz constante da Resolução JEO 12/2025, era dia 9/7/2025, mesma data em que o Presidente da República recebeu a comunicação do governo estadunidense. O prazo de recebimento das diversas despesas se encerrava logo depois. Não haveria, portanto, tempo hábil para que os órgãos competentes do Poder Executivo elaborassem e propusessem medidas de política econômica e tributária em resposta ao anúncio e que pudessem constar das estimativas que compuseram o cenário fiscal do 3º RARDP.

84. Apesar da razoabilidade das alegações, cumpre destacar que a nova política tarifária tem de fato o potencial de alterar significativamente receitas e despesas no exercício corrente. Desse modo, a não incorporação deste fato no 3º RARDP, por mais justificável que seja, gera o risco de que as projeções desse relatório tenham sido publicadas já de forma não completamente atualizadas e precisas.

85. Ademais, tais limitações não impediriam o Poder Executivo de mencionar as alterações nas relações comerciais brasileiras ao menos como forma de ressalva às projeções apresentadas, de forma a se atentar aos princípios da transparência e da prudência.

86. Nesse sentido, cumpre enfatizar que as projeções a serem apresentadas no relatório seguinte, referente ao 4º bimestre, têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Espera-se a redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais. Somente a MP 1.309/2025 prevê impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, não considerado no 3º RARDP. A depender dos impactos da tarifação na atividade econômica e consequentemente na arrecadação de tributos, a discrepância entre o atual e o próximo relatório de avaliação de receitas e despesas pode se acentuar ainda mais.

Proposta de Encaminhamento

87. Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias e elevação do montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.

IX. CONCLUSÃO

88. Em maio de 2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025 e uma série de decretos (12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025) que promoveram alterações nas alíquotas do IOF, medidas que permaneceram vigentes até 27 de junho, quando foram sustadas pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, sendo posteriormente reestabelecidas parcialmente pelo STF em 16 de julho (exceto para operações de 'risco sacado').



89. Apesar das interrupções legais, as mudanças resultaram em um acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões segundo a Receita Federal, com destaque para o aumento nas receitas de ‘operação de câmbio – saída’ e ‘operações de crédito – pessoa jurídica’.

90. Já a aprovação da Lei 15.164/2025 criou o marco legal para a realização de um leilão inédito de direitos decorrentes de acordos de individualização da produção (AIPs) do pré-sal, com previsão de arrecadação de R\$ 15 bilhões e execução programada para novembro de 2025 e arrecadação dos recursos apenas em 19 de dezembro do mesmo ano. Essa operação emergiu como resposta à necessidade urgente de recursos adicionais para o equilíbrio das contas públicas durante o período de incertezas relacionadas ao incremento das alíquotas do IOF.

91. O cronograma estabelecido pela PPSA - entidade responsável pela condução do certame - apresenta prazos significativamente mais restritivos quando comparado aos leilões realizados pela ANP, o que eleva o risco de não concretização da arrecadação ainda no exercício de 2025. A situação evidencia uma problemática dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas fiscais, prática que contraria as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e que tem sido objeto de alertas recorrentes do Comitê de Política Monetária quanto aos seus impactos deletérios sobre a estabilidade econômica.

92. As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação a publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.

93. A reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, de forma não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal.

94. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

95. Em razão do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º, da Lei Complementar 101/2000, que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal do estabelecido pela LRF no § 1º de seu art. 1º.

b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 3º bimestre de 2025:

b.1) as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças de pelo menos R\$ 9,5 bilhões em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre.



b.2) há risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 15 bilhões previstos no RARDP 3/2025 a título de alienação de direitos de AIPs, em razão do cronograma restritivo definido pela PPSA, que prevê a realização do leilão apenas em novembro de 2025 e o pagamento até 19/12/2025.

b.3) as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando assim o valor necessário estimado pela equipe de fiscalização para que se concretize, ao final do exercício, a previsão de crescimento do IOF publicada pelo Poder Executivo.

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de acompanhamento que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária, em cumprimento às disposições contidas no art. 59 da Lei Complementar (LC) 101/2000 — ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — e no art. 3º da Resolução TCU 142/2001.

2. A análise é feita com base, primordialmente, no 3º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do exercício de 2025 (RARDP 3/2025) e no Relatório do Tesouro Nacional (RTN), além de consulta às bases do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

3. Para desenvolver o presente acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, respondidas direta ou indiretamente ao longo da análise empreendida:

“Q1. As projeções dos parâmetros macroeconômicos que mais influenciam as receitas e despesas primárias e as projeções finais de receitas e despesas são coerentes com as estimativas de mercado?

Q2. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q3. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q4. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q5. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q6. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?

Q7. O início da vigência da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos e seus efeitos foram incorporados às projeções de receitas e despesas para o exercício?

Q8. A exclusão, para fins de cumprimento das regras fiscais, dos ressarcimentos a beneficiários do INSS vítimas de descontos indevidos está de acordo com os princípios de responsabilidade fiscal?”

Dos parâmetros macroeconômicos considerados na avaliação do 3º bimestre

4. A equipe comparou os parâmetros utilizados pelo Poder Executivo na avaliação do 3º bimestre com aqueles utilizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os projetados pelo mercado para seguintes variáveis: taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB); inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA — e Índice Nacional de Preços ao Consumidor — INPC; (Índice Geral de Preços – disponibilidade interna — IGP-DI); valor nominal do PIB; juros (Selic); taxa de câmbio; preço do barril do petróleo; salário mínimo; e taxa de crescimento da massa salarial. Os valores do mercado foram obtidos por meio das publicações Focus (Banco Central do Brasil — Bacen), de 1º de agosto próximo passado, e Prisma Fiscal (Secretaria Política Econômica do Ministério da Fazenda), que compilam informações obtidas junto a agentes do mercado.

5. Na avaliação do 3º bimestre, o governo federal estimou uma taxa de crescimento real do PIB de 2,54%, o que é 0,16 ponto percentual (p.p.) maior que aquela estimada no 2º bimestre e 0,09 ponto percentual superior à taxa utilizada na LOA. Já o mercado projetou essa taxa em 2,23%.

6. As taxas de inflação projetadas pelo mercado para o IPCA e INPC (5,07% e 5,11%) são superiores às do governo (4,94% e 4,66%).

7. Combinando as diferentes estimativas de taxa de crescimento do PIB e taxa de inflação, o valor nominal esperado para o PIB pelo mercado e pelo governo são relativamente próximos: R\$ 12.660,80 bilhões e R\$ 12.818,52 bilhões, respectivamente.

8. No que se refere à Selic, o boletim Focus de 1º de agosto menciona uma taxa de 15%, 0,75 ponto percentual superior à constante do RARDP 3/2025, o que impacta, naturalmente, a estimativa das despesas não primárias e da dívida pública.

Da estimativa das receitas primárias

9. A avaliação do 3º bimestre estimou o aumento de R\$ 27,1 bilhões na receita primária em relação à estimativa realizada no bimestre anterior. O novo valor, de R\$ 2.245,5 bilhões é R\$ 22,3 bilhões superior à estimativa do mercado, captada pela publicação Prisma Fiscal.

10. Possibilitariam essa melhoria na expectativa de arrecadação: i) o melhor desempenho do imposto sobre a renda (pessoa física, cota de declaração, retido na fonte sobre ganho de capital e sobre rendimentos de residentes no exterior), no montante de R\$ 12,2 bilhões; e ii) a inclusão de uma receita patrimonial extraordinária, no total de R\$ 17,9 bilhões, decorrente da alienação dos direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP), autorizada pela Lei 15.164/2025, que alterou a Lei 12.351/2010.

11. No sentido contrário, o RARDP 3/2025 previu uma queda de R\$ 10,1 bilhões na estimativa de arrecadação do imposto sobre operações financeiras (IOF) decorrente da alteração na legislação do tributo, como resultado da decisão proferida na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 96, que, embora tenha restabelecido os efeitos do Decreto 12.499/2025, manteve a suspensão dos §§ 15, 23 e 24 do art. 7.º do Decreto 6.306/2007, promovida pelo Decreto Legislativo 176/2025.

12. De toda sorte, a equipe de fiscalização salientou que a evolução da arrecadação do IOF afastou receios de eventual frustração de receita do tributo em virtude da possibilidade teórica de elevação das alíquotas gerar um efeito contrário ao esperado, como ocorre no ponto de máximo da curva de Laffer. Segundo a teoria econômica, a partir de determinado ponto, o aumento das alíquotas de impostos reduz a arrecadação, pois induz o agente a restringir ou paralisar a atividade geradora do tributo. De acordo com o relatório, foi atingida a média decendial de R\$ 2,5 bilhões do tributo, estimada pela Receita Federal do Brasil (RFB).

13. A equipe técnica apontou possível risco de não realização da receita extraordinária decorrente da alienação dos direitos e obrigações oriundos dos AIP, recentemente autorizada pela Lei 15.164/2025, que introduziu o art. 46-A na Lei 12.351/2010, o qual dispõe, entre outras matérias, sobre

exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

14. Para maior clareza, transcreve-se o dispositivo:

“Art. 46-A. Fica a União autorizada a alienar seus direitos e obrigações decorrentes da celebração de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, de que trata o art. 36 desta Lei, mediante licitação na modalidade leilão.

§ 1º O edital da licitação definirá, entre outras regras, o valor mínimo a ser pago à União pela alienação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Caberá à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) elaborar o edital da licitação e realizar o leilão de que trata o caput deste artigo.

§ 3º O vencedor da licitação de que trata o caput deste artigo sub-rogar-se-á nos direitos e obrigações assumidos pela União nos acordos de individualização de produção a ele transferidos e nos contratos complementares aos acordos de individualização da produção, nos termos definidos pelo edital da licitação.

§ 4º Realizada a transferência de direitos e obrigações, a União não poderá conceder ou contratar a exploração e a produção da sua parcela de participação na jazida compartilhada durante a vigência dos acordos de individualização da produção.

§ 5º As prerrogativas exclusivas da PPSA, decorrentes de sua condição de representante da União nos acordos de individualização da produção, não serão transferidas aos vencedores da licitação de que trata o caput deste artigo.

§ 6º Os vencedores da licitação de que trata o caput deste artigo assumirão direitos e obrigações equivalentes aos dos demais não operadores das áreas concedidas ou partilhadas adjacentes, respeitadas as participações definidas nos respectivos acordos de individualização da produção.”

15. O art. 36 da Lei 12.351/2010, por seu turno, prevê:

“Art. 36. A União, representada pela empresa pública referida no § 1º do art. 8º e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.

§ 1º A ANP deverá fornecer à empresa pública referida no § 1º do art. 8º todas as informações necessárias para o acordo de individualização da produção.

§ 2º O regime de exploração e produção a ser adotado nas áreas de que trata o caput independe do regime vigente nas áreas adjacentes.”

16. A estimativa de arrecadação com o leilão inédito — a ser conduzido pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. — é de cerca de R\$ 15 bilhões (R\$ 14,8 bilhões, segundo o RARDP 3/2025 — **vide** fl. 20 da peça 38). Também conhecido como “leilão das áreas não contratadas”, nas quais há jazidas compartilhadas com as áreas contratadas do pré-sal ou as consideradas estratégicas, o objetivo do certame é antecipar receitas que seriam auferidas ao longo dos anos em razão dos acordos a que se refere o **caput** do art. 36 da Lei 12.351/2010. Estão abrangidas no futuro leilão as jazidas compartilhadas de Mero (3,500% de participação da União), Tupi (0,551% de participação da União) e Atapu (0,950% de participação da União), que são exploradas pela Petrobras em consórcio com outras empresas.

17. A unidade técnica apontou possível risco de frustração de receita, tendo em vista o cronograma apertado que foi adotado para o leilão. Apenas a título de ilustração, a realização do leilão



está prevista para 4 de dezembro e o pagamento, para o dia 19 do mesmo mês, antes mesmo da assinatura dos contratos, prevista para 4 de março de 2026.

18. O relatório ponderou que o tempo entre a data do evento e a data-limite para o pagamento em certames anteriores era, no mais das vezes, cinco vezes maior que aquele estabelecido no cronograma do próximo leilão, o que sugeriria um possível risco na realização tempestiva dessa receita.

19. O cronograma restritivo revela a tentativa do governo federal de assegurar fonte extra de receita ainda neste exercício, de modo a permitir alcance das metas fiscais, o que já vem sendo noticiado pela imprensa, conforme reportagens constantes das peças 59 e 60. As preocupações da equipe sobre uma possível frustração de receita em virtude desse cronograma são plausíveis.

20. A avaliação da factibilidade dos valores estimados dessa receita não está abrangida no escopo do presente trabalho. Sabe-se, contudo, que o valor mínimo para os leilões totaliza R\$ 10,2 bilhões (R\$ 1,7 bilhão, R\$ 7,6 bilhões e R\$ 0,9 bilhão para as jazidas de Tupi, Mero e Atapu, respectivamente), segundo consta de despacho do Presidente da República publicado no último dia 3 de outubro no Diário Oficial da União.

21. Considerando o princípio da prudência que deve nortear a avaliação das receitas e despesas primárias, é questionável o fato de ter sido considerado o montante de R\$ 14,8 bilhões e não o valor mínimo apurado nos estudos técnicos, o que afeta a adoção das medidas previstas no art. 9º da LRF.

22. Deve-se mencionar que a matéria é objeto de exame no TC 017.349/2025-7, que cuida de representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

Da estimativa das despesas primárias

23. A 3ª avaliação bimestral estima as despesas primárias do governo federal em R\$ 2.420,4 bilhões, o que implica aumento de R\$ 5,0 bilhões nas despesas primárias em relação ao valor a que chegou o RARDP 2/2025. Comparado ao valor constante da LOA 2025 (R\$ 2.389,6 bilhões), esse aumento é de R\$ 30,8 bilhões. Já a estimativa do mercado (Prisma Fiscal) é de R\$ 2.395,3 bilhões e se aproxima do valor constante da LOA.

24. Esse aumento é explicado, em parte, pelo crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 1.306/2025 para ressarcimento dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social lesados por descontos indevidos, no valor de R\$ 3,3 bilhões; e pelo aumento de despesas com benefícios de prestação continuada (BPC), no valor de R\$ 2,9 bilhões. Em sentido oposto, a avaliação estimou uma redução de R\$ 2,0 bilhões no pagamento de atrasados resultantes das alterações promovidas pela Lei 15.141/2025 na estrutura remuneratória de diversas carreiras do Poder Executivo.

Resultado primário, bloqueios e contingenciamientos

25. A LOA previu resultado primário negativo de R\$ 29,5 bilhões, do qual poderia ser descontado, para fins de apuração de meta, o valor estimado de R\$ 44,1 bilhões (Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADI — 7064 e 7067), relativo ao pagamentos de precatórios que excedam o teto fixado na Emenda Constitucional (EC) 114/2021. Na avaliação procedida no RARDP 2/2025, o valor excedente dos precatórios, a não ser contabilizado para a meta, foi elevado para R\$ 45,3 bilhões.

26. Na 3ª avaliação bimestral, a estimativa de **deficit** primário foi reduzida para R\$ 74,9 bilhões, contra os R\$ 97,0 bilhões previstos na 2ª avaliação bimestral. De outro giro, esse relatório incluiu o ressarcimento dos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no total de R\$ 3,3 bilhões, autorizado por decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236. Consequentemente, o resultado primário para fins de cumprimento de meta fiscal é de R\$ 26,3 bilhões negativos.

27. Outrossim, é de ressaltar que os números da meta de resultado primário não incluem o valor de R\$ 48,6 bilhões relativos ao montante estimado nas avaliações bimestrais do pagamento de



precatórios que excede o limite estipulado pela EC 114 (R\$ 45,3 bilhões), e cujo desconto foi autorizado pelas ADI 7047 e 7064, e o valor da reparação dos beneficiários do INSS objeto da ADPF 1236 (R\$ 3,3 bilhões).

28. Nesse sentido, transcreve-se em parte a ementa da decisão proferida na ADI 7064 (rel. Ministro Luiz Fux; julgado pelo Tribunal Pleno em 1º/12/2023):

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - PRECATÓRIOS - EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114/2021 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INEXISTÊNCIA - REGIME DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIO - CLÁUSULAS DE ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO - JUDICIAL REVIEW DO MÉRITO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE - TETO PARA PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS EM CADA EXERCÍCIO - ART. 107-A DO ADCT - CONSTITUCIONALIDADE APENAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022 - PANDEMIA – [...] AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

15. A medida adotada em 2021, em que pese tenha se mostrado legítima no momento da aprovação da Emenda Constitucional, necessita de escrutínio contínuo de seus efeitos, em vista da gravidade de suas consequências. [...]

*16. A postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 caracteriza-se como providência fora de esquadro com os princípios de **accountability** que constam do próprio Texto Constitucional. [...]*

17. Nesse segmento revelam-se legítimas as medidas concernentes à limitação ao pagamento de precatórios apenas para o exercício de 2022, sendo certo que para além desse momento resta incompatível com as cláusulas constitucionais a limitação a direitos dos cidadãos a partir do momento em que cessaram os eventos que justificavam a restrição.

[...]

24. Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes.

25. A formulação do “Novo Regime Fiscal Sustentável” levou em conta a existência do subteto para pagamento de precatórios vigente até 2026, assim, a declaração de inconstitucionalidade da limitação para os exercícios de 2024 a 2026 retira o substrato no qual está ancorado o regime, na medida em que o montante a ser pago a título de precatórios judiciais não pode ser antevisto em situações ordinárias, ao contrário do que acontecia quando vigente o subteto.

26. A exclusão das consequências para atingimento das metas fiscais dos valores que ultrapassarem o subteto, também para os exercícios de 2024 a 2026, deve ser reconhecida, de modo a que a credibilidade do regime fiscal possa ser mantida.”

29. O resultado primário estimado no RARDP 3/2025, para fins de meta, no valor de menos R\$ 26,3 bilhões, é superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal prevista no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (grifos acrescidos):



“Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

§ 1º Para fins da demonstração da compatibilidade referida no caput, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, admite-se, no âmbito da execução, intervalo de tolerância com:
I - limite superior equivalente a superavit primário de R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte e seis reais); e
II - limite inferior equivalente a deficit primário de R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte e seis reais).

§ 2º A obtenção de resultado que exceda ao limite superior de que trata o inciso I do § 1º não implica descumprimento da meta estabelecida no caput.

[...]”

30. O intervalo de tolerância mencionado tem arrimo no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, com a redação conferida pela LC 200/2023 — conhecida como Regime Fiscal Sustentável (RFS) —, de seguinte teor (grifos acrescidos):

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

[...]

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

[...]”

31. Embora a meta de resultado primário prevista na LDO de 2025, aprovada pela Lei 15.080/2024, seja de R\$ 0,00, o governo federal tem considerado, para fins de adoção das medidas de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) previstas no art. 9º da LRF, o limite inferior do intervalo estabelecido para a meta fiscal, que é de -0,25% do valor do PIB considerado para fins do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), o que equivale a R\$ 31,0 bilhões.

32. Consequentemente, os números apurados na 3ª avaliação bimestral permitiram o restabelecimento integral dos limites de empenho e de movimentação financeira que haviam sido contingenciados após a avaliação do RARDP 2/2025, uma vez que o Poder Executivo tem adotado como referencial para a aplicação do art. 9º da LRF o limite inferior do intervalo da meta de resultado primário.

33. Esse procedimento foi examinado recentemente quando da apreciação do TC 008.760/2025-0, no qual foi prolatado o Acórdão 2.208/2025-Plenário, que deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que *“a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente”*.

34. Naquela oportunidade, o Plenário endossou as conclusões do titular da AudFiscal, com base nos fundamentos constantes do voto do relator, a seguir transcritos:

“40. A Lei Complementar 200/2023, a despeito de ter flexibilizado a LRF, teve como pressuposto a busca de uma trajetória estável da dívida pública, na linha do disposto no art. 164-A da Constituição Federal, inserido pela EC 109/2021 (grifos acrescidos):

‘Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.’

41. A trajetória estimada para a dívida pública constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 teve como premissa o centro da meta de resultado primário.

42. O art. 9º da LRF é o principal instrumento de que dispõe o governo para tentar assegurar o cumprimento das metas fiscais num cenário de possível frustração de receitas. Portanto, utilizá-lo com vistas apenas a assegurar o cumprimento do limite inferior da meta atenta, no caso concreto, contra o art. 164-A da Constituição Federal.

43. Também atenta contra o **caput** do art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que dispõe (grifos acrescidos):

‘Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. [...]’

44. De acordo com os parâmetros adotados pela LDO 2025, a trajetória traçada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) requer a obtenção da meta de resultado primário de R\$ 0,00, lembrando que esse valor somente é obtido mediante a exclusão de R\$ 39,85 bilhões, decorrentes do pagamento de precatórios, tal como autorizado pelo STF.

45. Daí porque o art. 69 da lei de diretrizes faz expressa menção ao **caput** do art. 2º — o qual menciona o centro da meta — quando trata da eventual aplicação do art. 9º da LRF para o corrente exercício.

46. Assim sendo, em que pese a plausibilidade, em tese, da interpretação conferida pela Consultoria Jurídica do MPO e pela equipe de fiscalização, haveria, no caso concreto, violação não apenas do art. 69 da LDO como também do art. 2º da Lei Complementar 200/2023.

47. Como bem ponderou o Auditor-Chefe da AudFiscal, o limite de tolerância não é a meta em si, mas apenas uma margem de tolerância para o não cumprimento da meta, uma vez que há fatores que estão além do controle dos gestores.

48. Nessa seara, é pertinente o paralelo traçado pelo titular da AudFiscal com o regime de metas de inflação:

‘20. Interessante citar paralelo com o regime de metas de inflação: o Banco Central do Brasil persegue o centro da meta de inflação definido pelo Conselho Monetário Nacional, e não o limite inferior da banda de tolerância, que existe apenas para acomodar variações conjunturais. Assim como na política monetária, onde o foco no centro da meta reforça a credibilidade e a previsibilidade da atuação do Banco Central, a política fiscal deve orientar-se pelo centro da meta de resultado primário, utilizando os limites de tolerância apenas como salvaguardas e não como parâmetros de planejamento.’

49. Ademais, condicionar o contingenciamento ao risco do não cumprimento do limite inferior da meta de resultado transformaria esse limite, na prática, na própria meta fiscal,



o que vai de encontro à finalidade da instituição de um regime de metas com intervalo de tolerância, bem assim aos objetivos de prevenir riscos fiscais e garantir a transparência e a previsibilidade da gestão fiscal. Estar-se-ia suprimindo do Poder Executivo o mais importante instrumento legal para assegurar o cumprimento do centro da meta, quando da possibilidade de frustração de receita.”

35. A Advocacia-Geral da União embargou o Acórdão 2.208/2025, no tocante ao seu subitem 9.1, e o processo foi levado a julgamento na última sessão do Plenário (22/10/2025), mas houve pedido de vista por parte dos eminentes Ministros Jhonatan de Jesus e Jorge de Oliveira.

36. Por conseguinte, deixo de examinar, neste momento, a conformidade da execução orçamentária no 3º bimestre com os termos do art. 69 da Lei 15.080/2025, c/c o **caput** do art. 2º da mesma lei, que determina:

“Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

[...]”

“Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

[...]”

37. O RARDP 3/2025 indicou a necessidade de bloquear R\$ 10,7 bilhões das dotações do Poder Executivo para dar cumprimento ao limite individualizado de despesas previsto no art. 3º da Lei Complementar 200/2023. O Ministério das Cidades foi o mais afetado, com bloqueio de R\$ 2,5 bilhões de sua dotação (14,5% de sua dotação), seguido do Ministério da Saúde, com bloqueio de R\$ 1,8 bilhão (2,9% de sua dotação). Em termos relativos, o órgão mais afetado foi o Ministério do Turismo, com bloqueio de 20,2% de sua dotação de R\$ 2,5 bilhões.

Da reiterada prática de excluir despesas do cômputo da meta fiscal

38. A equipe de fiscalização manifestou preocupação com a reiterada prática de excluir despesas e renúncias de receitas para o cumprimento da meta de resultado primário, por comprometer a credibilidade das regras fiscais e estabilidade da dívida pública.

39. De fato, a despeito de a Lei Complementar 200/2023 ter flexibilizado as regras fiscais — com a introdução, por exemplo, do limite de tolerância para o cumprimento da meta de resultado fiscal equivalente a 0,25% do PIB previsto no PLDO —, ainda assim a meta de resultado primário não reflete, necessariamente, o resultado real, em virtude das constantes exclusões de despesas de seu cômputo e até mesmo de renúncia de receita, como recentemente consta do projeto de lei complementar (PLP 128/2025).

40. Nessa seara, não serão computados na meta de resultado primário: i) R\$ 45,3 bilhões com pagamento de precatórios, com espeque em autorização conferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADI 7047 e 7064; e ii) R\$ 3,3 bilhões a serem pagos a segurados do INSS, vítimas de descontos indevidos, consoante decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli na ADPF 1236, de iniciativa do próprio Presidente da República.



41. Além disso, o PLP 128/2025 prevê ainda a desconsideração de R\$ 9,5 bilhões decorrentes de medidas de apoio aos exportadores prejudicados com a política tarifária dos Estados Unidos da América. Desse total, R\$ 5 bilhões se referem a renúncias de receitas destinadas aos setores atingidos, prática não tão comum quanto à de desconsideração da despesa.

42. Caso venha a ser aprovado o PLP 168/2025, serão desconsiderados do resultado primário nada menos que R\$ 58,1 bilhões.

43. No ano de 2024, foram desconsiderados R\$ 31,7 bilhões: i) R\$ 29,0 bilhões para a calamidade no Rio Grande do Sul; ii) R\$ 1,4 bilhão para combate a incêndios florestais; e iii) R\$ 1,4 bilhão para correção de erro no cálculo do teto de gastos do Ministério Público da União e do Poder Judiciário, com repercussão no RFS (Acórdão 1.103/2024-Plenário).

44. Portanto, apenas nos dois primeiros anos de vigência do RFS, R\$ 89,9 bilhões em despesas deixam de ser considerados para fins de apuração de meta, o que compromete a transparência e a credibilidade da política fiscal.

45. A tabela seguinte, elaborada pela equipe de fiscalização, revela os valores desconsiderados para fins de apuração de meta, incluído o eventual apoio aos exportadores:

Tabela 29 - Exceções à meta de resultado primário em 2025

<i>Calamidade - Rio Grande do Sul</i>	<i>29,0</i>
<i>Calamidade - Emergência Climática</i>	<i>1,4</i>
<i>Acórdão TCU</i>	<i>1,3</i>
<i>Total 2024</i>	<i>31,8</i>
<i>Precatórios</i>	<i>45,3</i>
<i>Ressarcimento RGPS</i>	<i>3,3</i>
<i>Apoio a exportadores</i>	<i>9,5</i>
<i>Total 2025</i>	<i>58,1</i>
<i>Total (2024 + 2025)</i>	<i>89,9</i>

46. O cumprimento meramente formal da meta fiscal, por óbvio, não assegura a observância da trajetória da dívida pública, que é um dos pilares do RFS e já estava previsto na Constituição Federal desde a EC 109/2021:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]”

47. A despeito de a Lei Complementar 200/2023 ter incluído o § 7º no art. 4º da Lei Complementar 101/200 (“A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”), a prática de exclusão de despesas para fins de apuração da meta fiscal permanece, como se verifica no PLP 168/2025, em decisões do STF — mediante provocação do próprio Poder Executivo — e até mesmo no texto constitucional.

48. Nesse sentido, veja-se o art. 165 da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC 136/2025:

“Art. 165.

[...]

§ 21. A partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e requisições de pequeno valor, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, de que trata o art. 100 desta Constituição, serão incorporadas gradualmente na apuração da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, em, no mínimo, 10% (dez por cento) do montante previsto dessas despesas.

§ 22. Para o exercício financeiro de 2026, não será computado na meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias o valor excedente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (NR)”

49. De fato, seria mais transparente se a LDO adotasse como meta de resultado primário os **deficits** já antevistos pelo governo. É dizer, seria desejável que o cumprimento da meta refletisse o verdadeiro resultado fiscal.

50. Do ponto de vista jurídico, contudo, as exclusões de determinadas despesas da meta de resultado primário decorrem de comandos constitucionais e judiciais, motivo pelo qual não há como instar o Poder Executivo a adotar procedimento diverso, ainda que, eventualmente, tenha sido dele a iniciativa para pleitear a exclusão dessas despesas da meta.

51. Assim, em que pesem as preocupações da equipe de fiscalização quanto à falta de transparência decorrente da prática de excluir despesas do cômputo da meta fiscal, que passa a adquirir um caráter meramente formal e distancia-se das estatísticas fiscais, a proposição de expedição de alerta em processo de acompanhamento da execução orçamentária não encontra amparo no § 1º do art. 59 da LRF, a seguir transcrito (grifos acrescidos):

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.”

52. De outro giro, deve ser ressaltado que o pagamento de precatórios como despesa computável para fins de cumprimento de meta fiscal foi previsto no anexo de metas fiscais (AMF) das LDO 2025 (na tabela 2) para fins de cálculo da trajetória da dívida, embora em montante inferior àquele que está sendo considerado na avaliação bimestral (R\$ 39,85 bilhões). O mesmo ocorreu no PLDO 2026, no qual o AMF informa a exclusão de meta de despesas de R\$ 55,09 bilhões.

53. Por conseguinte, entendo cabível apenas recomendar ao Ministério da Fazenda que dê ampla publicidade aos resultados fiscais e não apenas às metas de resultado primário, que deles se distancia em virtude das mencionadas exclusões.



54. De toda a sorte, o § 4º do art. 9º da LRF, introduzido pela Lei Complementar 200/2023, estabelece:

“Art. 9º [...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”

55. Desse modo, entendo pertinente que a unidade técnica acompanhe essas audiências, de modo a verificar se estão sendo feitas as devidas atualizações na trajetória estimada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

56. Feitas essas considerações, acolho, no essencial, a proposta da unidade técnica.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 015.352/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União,

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

9.1. dar ciência ao Poder Executivo de que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal do estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.2. recomendar ao Ministério da Fazenda que dê ampla publicidade aos resultados fiscais efetivamente apurados e não apenas aos valores apurados para fins de cumprimento das metas fiscais;



9.3. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 3º bimestre de 2025:

9.3.1. as projeções de receitas e despesas contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos da América, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrar diferenças de pelo menos R\$ 9,5 bilhões em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre.

9.3.2. há risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 15 bilhões previstos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025 a título de alienação de direitos de acordos de individualização de produção a que se refere o art. 46-A da Lei 12.351/2010

9.3.3. as alterações nas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, de modo que as estimativas indicam que será alcançado o valor necessário para que se concretize, ao final do exercício, a previsão de crescimento do tributo prevista pelo Poder Executivo.

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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