



ATA Nº 45, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025

(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Vital do Rêgo (Presidente)

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

Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa

Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

Às 15 horas e 10 minutos, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia 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 Aroldo Cedraz, com causa justificada, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 43, referente à sessão realizada em 29 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.

COMUNICAÇÕES

Da Presidência:

Convite à participação na abertura da exposição “Línguas africanas que fazem o Brasil”, que será realizada no dia 12 de novembro de 2025, a partir das 18h30, no Centro Cultural TCU. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Homenagem ao servidor Paulo Sérgio de Bittencourt Amarante, da Secretaria do TCU no Estado do Pará, pelo marco de cinquenta anos de serviços prestados ao Tribunal. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Informação de que será apresentado, nas próximas semanas, o primeiro relatório de auditoria do TCU em linguagem simples. Trata-se da auditoria Custo Brasil: Microempreendedores Individuais, sob a condução do Ministro Aroldo Cedraz e elaborada pela AudSustentabilidade. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro de agradecimento pela presença dos ministros do Tribunal de Contas da União, dos ministros-substitutos e dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal, além da massiva presença dos servidores da Casa na sessão solene em homenagem aos 135 anos do Tribunal de Contas da União, realizada ontem no Senado Federal.

Do Ministro Augusto Nardes:



Comunicação sobre a desvinculação desta sessão do processo TC-022.127/2024-0, que trata de auditoria relacionada à Política Nacional de Crédito Rural. Informação de que o processo foi encaminhado à Unidade Técnica competente para avaliar a pertinência de sua incorporação ao planejamento da fiscalização decorrente dos desdobramentos do processo TC-020.692/2025-0, que trata de solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal realize auditoria na gestão da execução da Política Nacional de Crédito Rural. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-013.383/2017-5, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- TC-008.687/2024-2, TC-015.283/2025-9 e TC-033.048/2008-4, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-022.127/2024-0 e TC-025.764/2024-1, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- TC-005.479/2024-0, TC-007.939/2025-6, TC-008.414/2022-0, TC-008.963/2025-8, TC-009.228/2022-5, TC-017.889/2020-0, TC-018.941/2022-2, TC-020.390/2020-3, TC-025.636/2024-3, TC-027.090/2020-5 e TC-035.933/2019-4, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-026.278/2024-3 e TC-027.265/2019-6, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;
- TC-002.181/2024-0, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e
- TC-016.360/2025-7 e TC-017.738/2025-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2555 a 2595.

DESTAQUE EM PROCESSO DE RELAÇÃO

O Ministro Vital do Rêgo usou da palavra para solicitar destaque do processo TC-008.512/2025-6, da relação apresentada pelo Ministro Benjamin Zymler, para sugerir a realização de diligência ao Banco do Brasil para apresentação de informações e documentos necessários para um maior esclarecimento da matéria. O relator acolheu a sugestão e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 2560.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2596 a 2623, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-040.253/2023-6, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, foi adiada para a sessão



ordinária do Plenário de 21 de janeiro de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de outubro de 2025 pelos Ministros Augusto Nardes e Aroldo Cedraz, que ocorreu após o registro do votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 39/2025-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-025.972/2024-3, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, foi adiada para a sessão extraordinária do Plenário de 8 de dezembro de 2025. O processo está sob pedido de vista formulado em 4 de junho de 2025 pelo Ministro Antonio Anastasia (Ata nº 40/2025-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-008.229/2024-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 11 de fevereiro de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de outubro de 2025 pelo Ministro Augusto Nardes (Ata nº 39/2025-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-021.971/2023-4, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 8 de dezembro de 2025. O processo está sob pedido de vista formulado em 2 de abril de 2025 pelo Ministro Antonio Anastasia (Ata nº 10/2025-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-029.074/2019-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, os Drs. Marco Aurélio Chagas Martorelli e Fernando Bertolino Storto não compareceram para realizar a sustentação oral que haviam requerido em nome de Fábio Bonini Simões de Lima e de Marcos Barreto Fernandes, respectivamente. A Dra. Michelle Toshiko Terada realizou sustentação oral em nome de Cristiano Antonio Chehin. Acórdão nº 2599.

Na apreciação do processo TC-038.377/2019-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, a Dra. Melissa Ribeiro dos Santos realizou sustentação oral em nome das empresas Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e SVC Construções Ltda. Acórdão nº 2600.

Na apreciação do processo TC-007.426/2021-6, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, foram realizadas as sustentações orais requeridas pela Dra. Thaís Cristina de Souza Miranda, em nome de Maurício Marcellini Pereira; pelo Dr. Marthius Sávio Cavalcante Lobato, em nome de Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges e Demosthenes Marques; e pela Dra. Renata Mollo dos Santos, em nome de Renata Marotta e Humberto Pires Gault Vianna de Lima. Acórdão nº 2601.

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

TC-015.828/2024-7, relator Ministro Jhonatan de Jesus. Acórdão nº 2618.

Instrução Normativa - TCU nº 101 de 5 de novembro de 2025.

Sumário: Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2555/2025 - TCU - Plenário



Vistos e relacionados estes autos de pedido de reexame interposto por denunciante contra o Acórdão 2.374/2025-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Jhonatan de Jesus, que não conheceu da denúncia formulada por ora recorrente;

Considerando que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o reconhecimento do denunciante 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 (Acórdão 773/2004-Plenário);

Considerando que o recorrente não foi formalmente admitido como parte nos autos, de modo que não pode praticar atos processuais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o recorrente tampouco logrou demonstrar na sua peça recursal razão legítima para intervir no processo, nos termos dos arts. 146 e 282 do RITCU;

Considerando, portanto, que o recurso interposto não atende aos requisitos de admissibilidade, por restar caracterizada a falta de legitimidade para recorrer;

Considerando o parecer da unidade técnica pelo não conhecimento do recurso;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer do pedido de reexame interposto pelo denunciante, informando-o acerca desta deliberação.

1. Processo TC-015.454/2025-8 (DENÚNCIA)

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

1.2. Recorrente: 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. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educacao, Ciencia e Tecnologia do Rio de Janeiro.

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Relator da deliberacao recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus

1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.9. Representação legal: não há.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2556/2025 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento da determinação objeto do subitem 9.3 do Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário referente a relatório de auditoria realizada para avaliar a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização da execução do contrato de concessão celebrado com a Concessionária Autopista Planalto Sul S.A. (BR-116/PR/SC), conduzida no âmbito do TC 009.550/2013-5;

Considerando que a aludida determinação direcionada à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ordenou, no prazo de 120 dias, a adoção de “providências necessárias a refazer os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não-auferidas, em razão de atraso na implantação das praças de pedágio, a considerar como responsabilidade da Administração, apenas, o período de 148 dias, para cada posto de pedágio, entre a assinatura do contrato (18/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008), a fim de compensar os valores indevidamente recebidos pela contratada”;

Considerando que, a fim de atender a deliberação, a ANTT expediu a Deliberação-ANTT 212/2025 que previu decréscimo da tarifa de pedágio que entrará em vigor apenas após 19/12/2025, juntamente com a revisão ordinária anual, em razão pela qual, determinei o sobrestamento dos autos até a efetiva compensação dos valores indevidamente recebidos pela Concessionária;



Considerando que, ante a iminência da redução da tarifa de pedágio, a Autopista Planalto Sul S.A. juntou documentos a estes autos requerendo seu ingresso como terceira interessada, a suspensão cautelar da deliberação da ANTT que visa dar cumprimento ao Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário e, no mérito, a postergação dos efeitos de tal decisão da Agência;

Considerando que, como este processo trata do monitoramento da implementação pela entidade jurisdicionada de decisão de proferida pelo TCU no processo originador, não havendo aqui rediscussão de mérito ou de novas questões que prejudiquem direito do particular, sendo que eventual prejuízo decorreria da decisão exarada no processo no qual foi prolatado o acórdão monitorado, que se encontra com trânsito em julgado, após o exame dos recursos então apresentados;

Considerando que a entrada em vigor da Deliberação-ANTT 212/2025 impactará negativamente a tarifa em apenas 0,81%, tratando-se, pois, de cifra de baixa significância, não restando evidenciados elementos que caracterizassem o fumus boni iuris necessário a adoção da medida cautelar pleiteada, não havendo motivação razoável para eventual postergação da implementação da decisão do Tribunal;

Considerando ainda que a Concessionária não logrou demonstrar que a redução da arrecadação em razão da deliberação do TCU terá magnitude significativa para colocar em risco os investimentos previstos na concessão;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 146, § 1º, do RI/TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em indeferir a requisição de ingresso da Concessionária Autopista Planalto Sul S.A. na qualidade de terceira interessada nestes autos, uma vez que não ficou demonstrada razão legítima para intervir no processo; conhecer os documentos acostados como mera petição; considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado e manter o sobrestamento do presente processo.

1. Processo TC-039.610/2023-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Raquel Bezerra Muniz de Andrade Caldas (25742/OAB-BA); Emily Martins Barbosa (403373/OAB-SP); Rossana Maria Vieira Zanella (31768/OAB-PR) e outros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2557/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de acompanhamento referente ao estudo sobre a confiabilidade e adequação da base de dados do Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

Considerando que o SIAC concentra dados essenciais sobre contratos e execução física e financeira das obras rodoviárias federais, sendo o principal repositório de informações da autarquia;

Considerando que inconsistências e falhas nos dados impactam negativamente sua integração com outros sistemas, como o SimDNIT, comprometendo a qualidade das informações gerenciais utilizadas pelos gestores;

Considerando a possibilidade de desenvolvimento de alertas automatizados, como o monitoramento do início de obras antes da contratação de supervisão, em conformidade com a jurisprudência do TCU;

Considerando deficiências nas funcionalidades do SIAC relacionadas ao acompanhamento da execução contratual, como o baixo registro de planejamento e avanço físico das obras, a baixa utilização da funcionalidade de Diário de Obras, a ausência de dados de pluviometria em medições e a

inexistência de funcionalidade habilitada para registro padronizado das memórias de cálculo, evidenciando desconexão entre as funcionalidades disponíveis e as práticas adotadas pelos usuários;

Considerando problemas críticos na forma como os itens de serviço são registrados e gerenciados no SIAC, como a prática de múltiplas unidades de medida para o mesmo item e a não utilização do campo destinado ao código de referência do SICRO, fragilizando a base de dados e dificultando análises gerenciais e técnicas eficazes;

Considerando falhas no processo de orçamentação dos projetos, indicando a necessidade de revisão e integração entre os sistemas utilizados pelo DNIT, como o SICRO, para garantir maior padronização e confiabilidade dos dados;

Considerando a proposta de reestruturação do SIAC, com cronograma prevendo evoluções nos módulos Contratos, Medições, Ofício de Pagamento e Administração;

Considerando que a comissão técnica responsável pela reestruturação do SIAC deve analisar e implementar ações corretivas e preventivas para os problemas identificados, como a criação de campos agregadores para itens de contrato, a reiteração de determinações anteriores do TCU, a melhoria na nomenclatura e funcionalidades do sistema, e a inclusão de informações agregadas sobre o tipo de obra;

Considerando que a inclusão de planilhas eletrônicas utilizadas como memórias de cálculo no SIAC e a expedição de normativos para anexação de ordens de serviço emitidas à ficha contratual podem contribuir para maior rastreabilidade e transparência dos dados contratuais;

Considerando que a desconexão funcional entre os itens registrados no SIAC e o sistema de referência de custos (SICRO) impacta negativamente a qualidade dos dados, como unicidade semântica, acurácia e consistência, dificultando análises comparativas e a criação de ferramentas automatizadas de controle;

Considerando que a reestruturação do SIAC representa uma oportunidade importante para correção dos problemas identificados, desde que sejam implementadas melhorias que promovam maior padronização, integração sistêmica e confiabilidade dos dados;

Considerando que a implementação de melhorias no SIAC e nos processos relacionados pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento dos controles internos do DNIT e para a viabilidade de desenvolvimento de ferramentas automatizadas de auditoria contínua;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, XV; 143, V, alínea "a"; e 258, II, do RI/TCU, c/c os artigos 2º, § 1º, e 3º, da IN-TCU 81/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em adotar as determinações e recomendações relacionadas no item 1.6 e manter o monitoramento dessa decisão para acompanhamento dos resultados obtidos em relação à melhoria da confiabilidade e adequação da base de dados do Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC).

1. Processo TC-026.261/2024-3 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

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

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 dias, novo plano de ação para a implementação dos itens 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 2831/2011-TCU-Plenário, contendo o respectivo prazo, o responsável e a lista de ações a serem adotadas;



recomendar ao DNIT, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que solicite à comissão técnica destinada a conduzir os processos administrativos necessários à reestruturação do sistema SIAC, conforme Portaria 2088, de 27/3/2025:

a criação de um novo campo NO_ITEM_CONTRATO, na TB_CONTRATO, no qual não seria permitida a criação de novos nomes, a não ser pela unidade responsável a ser definida pelo DNIT. Nesse campo seriam criados os grandes agregadores dos itens de contrato, com fundamento no DMBOK2 Capítulos 3, 5, 10, 12 e 13; Princípio 5.6, Seção 5.6.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Princípio 2, Seção 7.3; e Princípio 2, Seção 7.3 e Princípio 5, Seção 7.6 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

o estabelecimento de um canal de comunicação e coordenação para evitar redundâncias e otimizar o uso dos recursos, garantindo a integração e a compatibilidade entre os sistemas, integrando o sistema PATO ao Novo SIAC, naquilo que for cabível, com fundamento no DMBOK2 Capítulo 8, Seção 2.1, 2.2 e 6; Princípio 5.9 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Seção 5 da ABNT NBR ISO/IEC TR 38505-2:2022;

a alteração da nomenclatura “Término dos Serviços” contida no SIAC, com fundamento no Princípio 5.7, Seção 5.7.2 e Princípio 5.9, Seção 5.9.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Princípio 6, Seção 7.7 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a criação de um campo específico no SIAC, onde o fiscal do contrato possa registrar a data efetiva do término dos serviços, com fundamento no Princípio 5.6, Seção 5.6.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e o Princípio 1, Seção 7.2 e Princípio 4, Seção 7.5 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a inclusão, no manual do SIAC, dos conceitos das classificações da situação do contrato, da obra e do serviço, com fundamento no Princípio 5.6, Seção 5.6.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e no Princípio 4, Seção 7.5 e Princípio 5, Seção 7.6 e da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a expedição de normativo informando que as ordens de serviço emitidas devem ser anexadas a ficha contratual no SIAC, com fundamento Princípio 5.5, Seção 5.5.2 e Princípio 5.9, Seção 5.9.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Princípio 1, Seção 7.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a inclusão em alguma coluna da base de dados do SIAC a informação sobre a obra ser de construção ou manutenção com fundamento no Princípio 5.3, Seção 5.3.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Princípio 2, Seção 7.3 e Princípio 4, Seção 7.5 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a revisão da utilização das colunas “descrição do tipo de intervenção” (DE_TP_INTERVENCAO) ou “nome do programa do DNIT” (NO_PROGRAMA), de forma que um deles reflita, de maneira mais generalizada, o tipo de obra que está sendo executado, com fundamento no Princípio 5.3, Seção 5.3.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e Princípio 2, Seção 7.3 e Princípio 4, Seção 7.5 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

o estudo do uso atual e futuro das funcionalidades avanço físico, diário de obras, pluviometria e memória de cálculos, com fundamento no Princípio 5.5, Seção 5.5.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e no Princípio 4, Seção 7.5 e Princípio 6, Seção 7.7 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020;

a inclusão das planilhas eletrônicas utilizadas como memórias de cálculos no SIAC, com fundamento no Princípio 5.5, Seção 5.5.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e no Princípio 4, Seção 7.5 e Princípio 6, Seção 7.7 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020; e

a integração efetiva para que o Novo SIAC utilize como código do item do serviço o mesmo código do SICRO, inclusive mantendo a unidade de medida, com fundamento no DMBOK2 Capítulo 8; Princípio 5.4, Seção 5.4.2 e Princípio 5.9, Seção 5.9.2 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2025; e no Princípio 3, Seção 7.4 da ABNT NBR ISO/IEC 38505-1:2020.



Vistos e relacionados estes autos de embargos de declaração opostos por Anteomar Pereira da Silva em face do Acórdão 1.720/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal manteve a decisão de dispensar a instauração de tomada de contas especial contra o Município de São Tomé/RN, em razão da aplicação irregular de recursos dos precatórios do Fundef, no valor de R\$ 29.977,91.

Considerando que a irregularidade foi verificada em auditoria de conformidade realizada em municípios do Rio Grande do Norte e, no caso do Município de São Tomé/RN, o TCU, mediante o item 9.3. do Acórdão 2.818/2020-Plenário, determinou ao ente federado a recomposição aos cofres do Fundeb da municipalidade, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, entre eles, R\$ 29.977,91;

Considerando que o Tribunal, por meio do item 9.3.4 do Acórdão 1.525/2024-Plenário, decidiu pelo não atendimento da deliberação, sem prejuízo de dispensar a constituição de TCE, sem cancelamento do débito, a título de racionalização administrativa e economia processual, em linha com o art. 213 do RITCU e o art. 6º, I, da IN-TCU 71/2012;

Considerando que a análise de novos elementos juntados pelo então prefeito, Anteomar Pereira da Silva, resultou na manutenção da decisão pelo Acórdão 1.720/2025-Plenário, tendo em vista os recursos terem sido utilizados no pagamento de contribuições previdenciárias da Prefeitura, unidade orçamentária Secretaria Municipal da Administração, sem comprovação de que tais despesas tenham sido relativas aos funcionários da educação.

Considerando, portanto, que a dívida foi atribuída ao Município, ante o desvio de objeto e a aplicação em benefício do ente federado e não do embargante, cuja gestão encerrou-se em 31/12/2024;

Considerando, por fim, inexistir sucumbência e interesse recursal por parte de Anteomar Pereira da Silva;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no artigo 34 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 143, inciso IV, alínea “b”, do RITCU, por unanimidade, em não conhecer dos presentes embargos de declaração e comunicar esta decisão ao embargante e demais interessados.

1. Processo TC-019.718/2018-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 033.836/2023-0 (SOLICITAÇÃO); 031.736/2017-3 (MONITORAMENTO); 040.422/2020-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.2. Responsáveis: Alan Jefferson da Silveira Pinto (061.599.814-39); Anteomar Pereira da Silva (671.368.184-00); Clécio da Câmara Azevedo (308.060.624-87); Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (336.294.984-34); Jose Aracleide de Araujo (664.168.414-87); Jose Marques Fernandes (429.198.514-20); Thales Andre Fernandes (010.692.244-05).

1.3. Recorrente: Anteomar Pereira da Silva (671.368.184-00).

1.4. Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Norte (167 Municípios).

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 Walton Alencar Rodrigues

1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.9. Representação legal: Raquel Teixeira de Brito (17216/OAB-RN), representando Anteomar Pereira da Silva; Alan Jefferson da Silveira Pinto, Gladson Roverlland de Oliveira e Silva (6.984/OAB-RN) e outros, representando Prefeitura Municipal de Apodi - RN; Wanessa da Silva Tavares (14182/OAB-RN), representando Prefeitura Municipal de Poço Branco - RN; Bruno Romero Pedrosa Monteiro (11338/OAB-PE), representando Monteiro e Monteiro Advogados Associados; Alan Jefferson da Silveira Pinto, Gladson Roverlland de Oliveira e Silva (6.984/OAB-RN) e outros, representando Alan Jefferson da Silveira Pinto; Emanuel Pessoa Dantas (6078/OAB-RN),



representando Maria Elce Mafaldo de Paiva Fernandes; Leonardo Dias de Almeida (4.856/OAB-RN), representando Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2559/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e no art. 54 da Resolução TCU 164/2003, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, em autorizar a Secretaria de Controle Externo competente a apostilar o Acórdão 1.278/2025-Plenário, retificando o seu subitem 9.1, de modo a conhecer dos agravos para, no mérito, dar-lhes provimento para reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tornando insubsistentes os subitens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 854/2016-Plenário.

1. Processo TC-026.039/2010-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 003.454/2005-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 035.916/2021-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 035.299/2021-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.637/2025-2 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); 035.300/2021-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 001.622/2017-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Egesa Engenharia S.A. (17.186.461/0001-01); Via Engenharia S.A. (00.584.755/0001-80).

1.3. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.7. Representação legal: Regis Antônio Caetano (1863/OAB-TO), representando José Francisco dos Santos; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF), representando Maciste Granha de Mello Filho; Angelo Longo Ferraro (37.922/OAB-DF), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Paixão; Alexandre Aroeira Salles (28108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG) e outros, representando Via Engenharia S.A.; Anna Carolina Miranda Dantas (11.756-E/OAB-DF), Rafael Naves Navarro (78695/OAB-DF) e outros, representando Egesa Engenharia S.A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2560/2025 - TCU - Plenário

Considerando as sugestões apresentadas pelo eminente Ministro Presidente Vital do Rêgo durante a presente sessão do Plenário,

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “c” e 234, 235, 236 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em adotar as medidas a seguir indicadas e dar ciência desta deliberação aos interessados:

1. Processo TC-008.512/2025-6 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.



- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: Aline Henrique Alberto Dantas Cabral (6718/OAB-RN), Luis Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti (42884/OAB-PE) e outros, representando Interfort Seguranca de Valores Eireli; Ana Lucia Francisco dos Santos Bottamedi (21902-B/OAB-SC), Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT) e outros, representando Banco do Brasil S.A.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
- 1.8.1. diligenciar o Banco do Brasil para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente informações e documentos a seguir detalhados:
- 1.8.1.1. justificativas acerca da não utilização, no orçamento base da licitação, do valor médio entre os limites mínimos e máximos dos referenciais do antigo Ministério da Economia para a contratação de serviços de vigilância;
- 1.8.1.2. detalhamento dos valores dos postos de trabalho dos Contratos 202074215647, 20247421889, 202174214759, 202174215321 e 202174215464, de forma a demonstrar a não incidência em duplicidade de intrajornada no orçamento base;
- 1.8.1.3. embasamento técnico para o cálculo do ISSQN constante do orçamento base da licitação em apreço;
- 1.8.1.4. detalhamento e fundamentações técnicas para o novo quantitativo dos postos de trabalho previstos;
- 1.8.1.5. justificativa para a falta de exigência de detalhamento da proposta vencedora dos itens relativos a: manutenção e transporte de armas de fogo, treinamento e reciclagem de vigilantes; exames médicos anuais, plano de saúde, plano de segurança e auxílio creche; Equipamentos de Proteção Individual (EPI);
- 1.8.1.6. Anexo 10 da Minuta de Contrato (Documento de Due Diligence) devidamente preenchido, em atenção à Cláusula 12.6 do edital da licitação, que condicionava a assinatura do respectivo contrato à sua prévia entrega;
- 1.8.1.7. justificativas em razão dos indícios de restrição à competitividade e eventual fraude a licitação; e
- 1.8.1.8. análise de risco e procedimentos adotados em razão do histórico de inexecução e de apresentação de atestados irregulares por parte da empresa contratada.

ACÓRDÃO Nº 2561/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Seleção Pública 558/2025 sob a responsabilidade de Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e da Cultura (Funpar), com valor estimado de R\$ 78.900,00,

Considerando que os fatos reportados não têm o condão de impactar significativamente o alcance da finalidade do objeto da contratação, sendo, portanto, considerados de baixo risco para a unidade jurisdicionada;

Considerando a baixa materialidade dos recursos federais envolvidos; e

Considerando que os benefícios passíveis de serem alcançados por meio da atuação direta do TCU, neste caso, não são relevantes o suficiente para justificar a apreciação do mérito do processo, uma vez que não se referem a questões inéditas que permitam agregar a jurisprudência desta Casa em matéria de licitações e contratos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, em conhecer da denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade; em considerar prejudicada a continuidade do exame do processo, inclusive da apreciação do pedido de medida cautelar, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto; em encaminhar cópia da peça inicial tarjada da



denúncia, da instrução da unidade técnica e desta deliberação à Funpar e à Auditoria Interna da Universidade Federal do Paraná, para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal; em levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e em arquivar o presente processo.

1. Processo TC-015.323/2025-0 (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: Fundação da Universidade Federal do Paraná Para O Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e da Cultura.
 - 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2562/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU, em expedir quitação ao responsável a seguir relacionado, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada pelo subitem 9.4 do Acórdão 303/2025-Plenário e em dar ciência desta deliberação ao responsável, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-020.385/2025-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 - 1.1. Responsável: Alexandre Vaghi de Arruda Aniz (253.377.108-26).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras Estabelecimentos Unificados.
 - 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.7.1. apensar os presentes autos ao TC 004.708/2018-0.

ACÓRDÃO Nº 2563/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute Relatório de Auditoria destinado a acompanhar o piloto de utilização de Acordo de Compartilhamento de Riscos (ACR) para incorporação do medicamento para tratamento da Atrofia Muscular Espinhal (AME) (inicialmente Spinraza, atualmente Zolgensma) ao Sistema Único de Saúde (SUS),

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos, às peças 105 a 107;

Considerando a implementação do Acordo de Compartilhamento de Risco (ACR) para incorporação do medicamento Zolgensma (terapia gênica para Atrofia Muscular Espinhal – AME tipo I) no SUS e que o ACR é um modelo inovador para viabilizar tecnologias de alto custo, vinculando pagamento a resultados clínicos;

Considerando que o processo foi instaurado para avaliar se o ACR protege os interesses do SUS e dos pacientes, garantindo eficácia clínica, segurança e sustentabilidade financeira, e que a iniciativa

decorre da complexidade e do impacto orçamentário da incorporação do Zolgensma, condicionada à assinatura do ACR, e da experiência anterior com o Spinraza (nusinersena), cujo acordo não foi formalizado;

Considerando que, no decorrer da fiscalização, a unidade técnica deu conta da desistência não formalizada do ACR pela Spinraza, da incorporação do Zolgensma sem cálculo detalhado de custos, bem como uma judicialização crescente, aumentando em 381%, com fornecimento do medicamento fora dos critérios definidos;

Considerando, ainda, os riscos identificados na fiscalização de: demora na formalização do ACR e falta de governança clara; divergências sobre desfechos clínicos, compartilhamento de custos e preço; ausência de estrutura para diagnóstico precoce (teste do pezinho ampliado); e incertezas sobre o monitoramento e independência das avaliações;

Considerando o impacto orçamentário estimado, de R\$ 2,09 bilhões em 5 anos (aproximadamente 2,48% do orçamento do componente especializado), assim como a complexidade operacional, com necessidade de plataforma de monitoramento, comitês técnicos, protocolos e gestão de dados conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

Considerando, principalmente, que o Ministério da Saúde reconheceu os desafios, informando que: as negociações com a Novartis avançaram em 2024, com previsão de assinatura no 1º trimestre de 2025; as divergências persistem sobre desfechos, preço e compartilhamento de custos; foi providenciado o envio e a análise de minutas contratuais e reuniões para ajustes; e, de fato, há ausência de previsão para conclusão até novembro de 2024, mas retomou tratativas após atuação do TCU;

Considerando que a Novartis confirmou envio de propostas e reuniões e aguarda devolutivas do Ministério;

Considerando que o ACR do Zolgensma é pioneiro e complexo, exigindo soluções inovadoras, e que há riscos elevados de atraso, judicialização e ineficiência, recomendando acompanhamento continuado do assunto;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso III, do Regimento Interno desta Corte, c/c o item 70 do Manual de Acompanhamento do TCU, em autorizar a sequência ao acompanhamento, nestes próprios autos, dos procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento do Acordo de Compartilhamento de Risco que visa dirimir incertezas quanto à incorporação do Zolgensma no âmbito do Sistema Único de Saúde, a partir da análise das variáveis dispostas no Quadro 2 do relatório à peça 105, retornando os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-031.378/2019-6 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-industrial da Saúde.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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 2564/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela sociedade empresária W A Siqueira Engenharia Ltda. contra o Acórdão 1.644/2025-Plenário,

Considerando que, na origem, o processo cuida de representação protocolada pela referida empresa, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.043/2025, aberto pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh);



Considerando que, por meio da aludida deliberação, este Tribunal conheceu da representação e a considerou improcedente;

Considerando que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de 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; e

Considerando que a mera participação na licitação não gera direito subjetivo a ser defendido perante o TCU e, portanto, não confere ao licitante, mesmo como autor da representação, a condição de parte no processo que apura eventuais irregularidades no certame;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, em não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, nos termos dos arts. 48 da Lei 8.443/1992 e 146 e 282 do Regimento Interno do TCU; em dar ciência desta deliberação e da instrução da unidade técnica à W A Siqueira Engenharia Ltda.; e em arquivar o processo.

1. Processo TC-014.370/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: W A Siqueira Engenharia Ltda. (27.500.404/0001-09).

1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas

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

1.7. Representação legal: Alexandre Luis Diniz Ramalho (146779/OAB-RJ), representando W A Siqueira Engenharia Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2565/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 10/2020, celebrado entre Secretaria-Executiva do Ministério da Educação e a sociedade empresária AC Segurança Ltda., no valor de R\$ 5.363.972,04,

Considerando o teor da peça inicial, na qual o representante manifesta inconformismo quanto à decisão administrativa sancionatória exarada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Educação;

Considerando a jurisprudência pacífica deste Tribunal no sentido de que não lhe cabe tutelar interesses estritamente privados, como a solução de controvérsias instaladas no âmbito de contratos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros ou a prolação de decisões administrativas sancionatórias; e

Considerando que, diante do não atendimento de um dos pressupostos processuais para o exame de mérito do processo, a saber, a competência desta Corte de Contas para tratar da matéria suscitada pelo representante, deve ser considerado prejudicado o pedido de medida cautelar;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, em não conhecer da presente documentação como representação, haja vista não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014; em considerar prejudicado o pedido de medida cautelar; em dar ciência desta deliberação ao autor da representação; e em arquivar o processo.

1. Processo TC-015.900/2025-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Secretaria-executiva do Ministério da Educação.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.



- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: João Felipe Cunha Pereira (131197/OAB-RJ), representando AC Segurança Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2566/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação; considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante da baixa materialidade de seu objeto; comunicar os fatos ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional em Santa Catarina (Sesc/SC), para adoção das providências internas no âmbito de sua competência e registro em base de dados acessível ao Tribunal; e determinar o arquivamento do processo, dando ciência ao representante e ao Sesc/SC, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.175/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Entidade: Serviço Social do Comércio – Administração Regional em Santa Catarina (Sesc/SC).
 - 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.5. Representação legal: Priscila Consani das Mercês (18569/B/OAB-MT), representando Vtprint Outdoor e Gráfica Ltda.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2567/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação oferecida pelo Deputado Federal Pedro Lupion, requerendo fiscalização no Sistema de Gerenciamento Corporativo (SisGCorp), sob responsabilidade do Exército Brasileiro, em razão de grave falha de segurança;

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 7 e 8;

Considerando que, conforme afiança o autor, segundo informações amplamente divulgadas, o sistema teria permitido a exposição de dados pessoais de caçadores, atiradores e colecionadores (CAC), incluindo nomes, calibres (de armas) e quantidade de munições adquiridas;

Considerando que, segundo pondera o representante, a exposição configura violação da Lei Geral de Proteção de Dados, Lei 13.709/2018, revelando falha de governança administrativa e introduz riscos de diversas naturezas;

Considerando que o autor acredita que o evento também sugere falha de compliance digital, incompatível com recomendações da Agência Nacional de Proteção de Dados e do próprio Tribunal de Contas da União acerca da proteção de dados e da segurança das informações;

Considerando, contudo, que a representação não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, porque, embora o autor possua legitimidade para representar a esta Corte, nos termos regimentais, sua arguição não está acompanhada de indícios materiais de irregularidades;

Considerando que, sobre o assunto, este Tribunal concluiu, recentemente, a pedido da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, auditoria no sistema de controle de



armas e munições a cargo do Exército e a referida fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 949/2024-Plenário, relatado pelo Min. Antônio Anastasia;

Considerando que, embora não enderece diretamente os pontos requeridos pelo parlamentar, a deliberação supra trata amplamente do tema e encaminha aspectos associados à incolumidade das informações mantidas pelo Exército, sendo adequado dar conhecimento da deliberação ao representante;

Considerando, além disso, que o pedido de realização de auditoria não é aderente ao pressuposto do art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, in fine, que requer a aprovação do requerimento por comissão da Casa Parlamentar;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso III, 232, inciso III, 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da presente representação, por não terem sido satisfeitos os requisitos de admissibilidade, encaminhando ao representante cópia desta deliberação, do relatório técnico à peça 7, bem como do Acórdão 949/2024-Plenário, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentam, arquivando os presentes autos, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-018.886/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Comando do Exército.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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:

1.6.1. informar ao representante que o TCU apreciou, mediante o Acórdão 949/2024-Plenário, auditoria no sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército, tendo expedido determinações e recomendações que endereçam aspectos associados à segurança da informação e proteção contra vazamento de dados.

ACÓRDÃO Nº 2568/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da representação, haja vista não estarem presentes os requisitos de admissibilidade, e determinar o arquivamento, dando ciência ao representante e ao Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre (Deracre), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.935/2025-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - Deracre.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Vanessa Fantin Mazoca de Almeida Prado (3956/OAB-AC) e Marcelo Feitosa Zamora (4711/OAB-AC), representando OM Construções Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2569/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre decreto do Distrito Federal que, supostamente, restringiria a progressão regular da carreira das Praças da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), e contrariaria o previsto na Lei Federal 12.086/09, bem como em face de possíveis vícios contidos nos Editais 14 e 15 – PMDF/DEC/APMB, que regem a convocação e seleção interna para o Curso de Habilitação de Oficiais Administrativos, Especialistas e Músicos (Choaem).

Considerando que, devido às características das informações contidas no documento enviado ao TCU, os autos devem ser conhecidos como denúncia e não como representação, visto que há base legal para a classificação destes autos como sigilosos;

Considerando a realização de oitiva prévia do Distrito Federal e da Polícia Militar do Distrito Federal para que se pronunciassem acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca das questões apresentadas pelo denunciante referentes ao Decreto Distrital 47.245/2025;

Considerando que também a realização de oitiva prévia da Polícia Militar do Distrito Federal para que se pronunciasse acerca das questões apresentadas pelo denunciante referentes aos Editais 14 e 15 – PMDF/DEC/APMB;

Considerando que a unidade técnica entendeu que, após a análise da manifestação trazida pelo Distrito Federal, estaria descaracterizada a questão central do presente processo relativa à suposta ilegalidade da exigência da graduação de Subtenente para a ascensão nos Quadros da PMDF;

Considerando que, quanto às demais questões, a AudDefesa entendeu não mais serem necessárias as oitivas, tendo em vista que ou são questões procedimentais normativas do próprio Distrito Federal; ou estão amparadas por previsão da Lei 12.086/2009; ou se referem à decisão discricionária da própria PMDF; ou envolvem questões procedimentais de editais de promoções da PMDF, que estão fora da competência do TCU;

Considerando que o pedido de sustentação oral contido na denúncia carece de previsão regimental, pois não se admite sustentação oral do denunciante, visto que não foi reconhecido como parte nos autos;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica constantes dos autos (peças 15-17);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso V, 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

- a) conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) indeferir o pedido de medida cautelar;
- c) indeferir o pedido de sustentação oral formulado pelo denunciante;
- d) comunicar esta deliberação ao Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal e ao denunciante;
- e) 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;
- f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

1. Processo TC-015.704/2025-4 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.2. Unidade Jurisdicionada: Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
- 1.6. Representação legal: não há.



1.7. Providências: não há.

ACÓRDÃO Nº 2570/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento sobre o fornecimento, por Sistema de Registro de Preços, de equipamentos e materiais destinados à estruturação das cadeias produtivas de aquicultura e pesca na área de atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no Estado do Pará (peça 5).

Considerando o item 9.3 do Acórdão 781/2025-TCU-Plenário determinou à Codevasf a anulação do ato de inabilitação da empresa Zero Grau Indústria e Comércio Ltda., com o retorno do Pregão Eletrônico 49/2023 à fase de julgamento das propostas, no que se refere aos itens 13 e 14 do referido certame;

Considerando que a unidade jurisdicionada apresentou resposta comprovando a execução integral da determinação, mediante publicação do Aviso de Alteração no DOU de 23/5/2025, em conformidade com o comando do Tribunal;

Considerando que a comprovação documental demonstra o efetivo cumprimento do item 9.3 do Acórdão, não havendo pendências ou necessidade de diligência complementar;

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

- a) considerar atendida a determinação do item 9.3 do Acórdão 781/2025-TCU-Plenário;
- b) encaminhar cópia desta deliberação à Codevasf; e
- c) determinar o apensamento deste processo ao TC 002.911/2024- 8, nos termos do art. 36 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-007.960/2025-5 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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 2571/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de recurso de revisão em face do Acórdão 13.391/2018-TCU-Primeira Câmara (peça 69) interposto por José Adair Machado;

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos, não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 35 da Lei 8.443/1992;

Considerando que a peça recursal traz apenas argumentos e teses jurídicas que, ainda que inéditos, se limitam a tentar rediscutir as conclusões deste Tribunal acerca dos fatos já existentes à época da decisão;

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no artigo 33 da Lei 8.443/1992 e já utilizada pelo recorrente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 143, inciso IV, “b”, e 288 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade, e em encaminhar cópia desta deliberação e da instrução (peça 332) ao recorrente.



1. Processo TC-006.586/2016-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
- 1.1. Apensos: 030.778/2015-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
- 1.2. Responsáveis: Carvalho Queiroz Engenharia Ltda (71.474.936/0001-00); José Adair Machado (508.728.696-87); Marcos Joseraldo Lemos (337.561.986-34).
- 1.3. Recorrente: José Adair Machado (508.728.696-87).
- 1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Carbonita - MG.
- 1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
- 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
- 1.9. Representação legal: Maria Andreia Lemos (98421/OAB-MG), representando José Adair Machado; Jose Lopes da Silva Neto (78644/OAB-DF), representando Carvalho Queiroz Engenharia Ltda; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Gilson de Carvalho Queiroz Filho; Pedro Augusto Beserra Estrela (63103/OAB-DF), representando Marcos Joseraldo Lemos.
- 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2572/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de Denúncia acerca de supostas irregularidades em razão de possível desvio de finalidade administrativa, ineficiência e prejuízo à economicidade e ao equilíbrio econômico-financeiro em suposta imposição unilateral da CEF às casas lotéricas, em que, desde o ano de 2018, teria implantado e passado a explorar diretamente um sistema digital de apostas lotéricas, via site, aplicativo e Internet Banking, em clara substituição silenciosa da rede física de lotéricos.

Considerando que a Denúncia não foi conhecida, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, nos termos do Acórdão 2.113/2025-TCU-Plenário (peça 16).

Considerando que, irresignado, o então denunciante ingressa com pedido de reexame contra o Acórdão 2.113/2025-TCU-Plenário (Peça 16), recurso que ora se analisa (peças 19 e 20).

Considerando inexistir para o denunciante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista;

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

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, parágrafo único, e 48 da Lei 8.443/1992, art. 285, § 2º, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno, em não conhecer do pedido de reexame interposto por Identidade Preservada (Art. 55, Caput, da Lei 8.443/1992) (peças 19 e 20) em face do Acórdão 2.113/2025-TCU-Plenário, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal do denunciante para atuar nesta seara recursal, nos termos do artigo 146 e 282 do RI/TCU, e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 22), ao recorrente e à unidade jurisdicionada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-011.112/2025-5 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Recorrente: 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. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
- 1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
- 1.9. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Gislene Sampaio Fernandes Andre (27808/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), representando Caixa Econômica Federal.
- 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2573/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de Denúncia acerca de supostas irregularidades em sede de contratos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), celebrados pela Caixa Econômica Federal (Agência de Passos/MG), cujo “objeto é a concessão de financiamentos subsidiados com recursos do FGTS e do Orçamento da União”;

Considerando que o processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.030/2025-TCU-Plenário, que não conheceu da denúncia, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do RITCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 (peça 27);

Considerando que, irressignado, o então denunciante ingressou com o pedido de reexame contra o Acórdão 2.030/2025-TCU-Plenário, recurso que ora se analisa;

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

Considerando inexistir para o denunciante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista;

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

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, e 48 da Lei 8.443/1992, art. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno, em não conhecer do pedido de reexame interposto (peças 32 a 41) em face do Acórdão 2.030/2025-TCU-Plenário - (Peça 27)., em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal do denunciante para atuar nesta seara recursal, nos termos do artigo 146 e 282 do RI/TCU, e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 43), ao recorrente e à unidade jurisdicionada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.047/2025-7 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Recorrente: Identidade Reservada (999.999.999-99).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
 - 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
 - 1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
 - 1.7. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (OAB/DF 17.753) e outros, representando a Caixa Econômica Federal.



1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2574/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, formulada pelo Senador Luís Eduardo Girão, a respeito de possíveis irregularidades na paralisação de 717 obras no Estado do Ceará, custeadas com recursos federais, sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República (peça 1);

Considerando que o representante alega que o valor previsto para as referidas obras era de R\$ 1.400.000.000,00, dos quais R\$ 629.600.000,00 já teriam sido investidos, e solicita a apuração dos motivos das paralisações, a análise dos processos licitatórios e a verificação da regularidade no uso dos recursos;

Considerando que a Representação preencheu os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, uma vez que o representante possui legitimidade e a matéria é de competência do Tribunal, com indícios suficientes de interesse público na apuração;

Considerando que o objeto desta representação, embora plausível em suas alegações, envolve a fiscalização da gestão de uma carteira de obras transversal e heterogênea, com a participação de diversos atores e modelos de execução (transferências voluntárias e fundo a fundo), de forma que a análise e a investigação detalhada de todos os atos administrativos relacionados às 717 obras com informação de paralisação de forma agregada neste processo afigura-se contraproducente, contrariando a eficiência e a racionalidade administrativas;

Considerando que a apuração de eventuais falhas na gestão e aplicação de recursos em cada ajuste demanda avaliações aprofundadas e individualizadas, sendo os processos de prestação de contas e eventuais tomadas de contas especiais os ambientes adequados para a identificação de irregularidades pontuais e apuração de responsabilidades;

Considerando que o Tribunal já vem empreendendo esforços concentrados e sistêmicos no combate e monitoramento das obras paralisadas, por intermédio de auditorias operacionais (a exemplo do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário), parcerias e acompanhamento das políticas de retomada (Pactos da Educação e Saúde), notadamente os processos TC 037.127/2023-3 e TC 036.329/2023-1;

Considerando que os dados extraídos do Painel de Obras do TCU, associados à instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica – AudUrbana (peça 5), já fornecem um panorama das causas de paralisação das obras no Estado do Ceará, bem como dos setores mais impactados;

Considerando que, em colaboração à atividade parlamentar, procedeu-se à extração de informações detalhadas e específicas da base de dados a partir do Painel de Obras Paralisadas para o Estado do Ceará, segregando e classificando as informações por municípios (maior número de obras paralisadas e maiores valores de investimento paralisados) com vistas a subsidiar o exercício do controle parlamentar sobre a matéria;

Considerando, por fim, que o arquivamento da presente representação, conforme proposto pela unidade instrutora, em função da existência de outros feitos que tratam da matéria de forma mais ampla, homenageia a missão institucional desta Corte de induzir práticas de eficiência e racionalidade administrativa, por evitar a duplicidade de esforços, sem prejuízo à apreciação das irregularidades apontadas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, incisos V, 235, 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em: (i) conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente; (ii) conceder ao representante acesso aos TCs 037.127/2023-3 e 036.329/2023-1 para conhecimento das ações desta Corte sobre o saneamento da carteira de obras paralisadas; (iii) encaminhar cópia desta decisão, da instrução (peça 5) e das informações referentes às obras paralisadas no Estado do Ceará extraídas da base de dados utilizadas por este Tribunal (peça 8, inclusive o item não digitalizável) à Casa Civil da Presidência da República



e ao representante; e (iv) arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-000.271/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Ceará – DNIT/MT.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2575/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90004/2025 sob a responsabilidade da Superintendência Regional de Administração no Estado de Santa Catarina do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, com valor estimado de R\$ 4.422.678,72, cujo objeto é a contratação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, e de manutenção predial, visando a obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, nas dependências da Superintendência Regional de Administração do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - SRA/SC, SPU/SC, CGUR/SC, PFN/SC e Seccionais no Estado de Santa Catarina e SRTE/SC e suas Gerências e Agências no Estado de Santa Catarina, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

Considerando que em resposta a oitiva prévia, a Unidade Jurisdicionada informou, na Nota Técnica SEI 36068/2025/MGI (peça 18), que ao receber a representação do TCU o caso foi discutido com maior aprofundamento em reunião com a participação dos Pregoeiros, do Superintendente da SRA/SC, da Chefe do Serviço de Administração e Logística e da Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas da Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – DCD;

Considerando que, na ocasião, reconheceu-se que o edital não exigia atestados de capacidade técnica para serviços idênticos, motivo pelo qual a inabilitação da Estrutura Serviços e Engenharia Ltda. não se alinhou à jurisprudência do TCU. Quanto ao CNAE da empresa, entendeu-se, diante da inexistência de CNAE específico para “copeiragem”, que o ato deveria ser revisto para considerar a prestação dentro das atividades econômica principal ou secundária da empresa, conforme o item 9.36 do Termo de Referência;

Considerando que à luz do princípio da autotutela, o pregoeiro propôs a anulação da adjudicação e da homologação do Grupo 1, com o retorno do certame à fase de julgamento, a fim de reavaliar, sob enfoque técnico-operacional, a habilitação da representante. A medida foi acolhida pelo Superintendente Regional de Administração (SRA-SC).

Considerando que com a revisão, de ofício, pelo órgão da decisão que inabilitou o representante, a análise do mérito desta representação pode ser considerada prejudicada por perda de objeto;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, incisos III e V, 169, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, todos do Regimento Interno do TCU, e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação, indeferir o pedido de medida cautelar, considerar prejudicada a apreciação do mérito da representação, por perda de objeto, informar à Superintendência Regional de Administração do MGI - Santa



Catarina/Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao representante deste acórdão; e arquivar o processo.

1. Processo TC-015.959/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (00.489.828/0124-04).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Vinicius Henrique Pereira Bessas (159716/OAB-MG), representando Estrutura Servicos e Engenharia Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2576/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Conselho Regional de Nutrição da 9ª Região – MG (CRN9), noticiando irregularidades praticadas por Jackson Silva Paulo Ferreira, no período em que ocupou o cargo de superintendente da autarquia, entre 2021 e 2023;

Considerando que a representação narra que o ex-superintendente emitiu cartões de benefícios fraudulentos em nome de ex-funcionários, solicitou recargas indevidas e utilizou os valores em benefício próprio;

Considerando que, após a ciência dos fatos, o CRN9 adotou medidas saneadoras, incluindo a exoneração do responsável, a instauração de sindicância e de processo administrativo disciplinar, que culminaram na conversão da exoneração em demissão por justa causa, com fundamento na Lei 8.112/1990;

Considerando que, em decorrência do processo administrativo, foi aplicada ao responsável a penalidade de impedimento de nova investidura em cargo público federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 137 da Lei 8.112/1990;

Considerando que foi firmado Acordo de Não Persecução Cível entre o Ministério Público Federal (MPF) e o investigado, por meio do qual o responsável confessou os atos e assumiu o compromisso de ressarcir integralmente o dano causado ao CRN9, no montante de R\$ 179.437,42 (valores históricos), além do pagamento de multa civil;

Considerando que a análise da unidade instrutora concluiu que, embora os fatos noticiados apresentem materialidade relevante, as medidas adotadas pelo CRN9 e pelo MPF mostraram-se adequadas e suficientes para o tratamento das irregularidades, restando ao conselho apenas o acompanhamento do cumprimento do acordo firmado;

Considerando, por fim, o posicionamento da unidade instrutora, que propõe o arquivamento do processo, com fundamento no art. 106, § 4º, inciso II da Resolução-TCU 259/2014, por entender ser desnecessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, e art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da representação e arquivar o processo, uma vez que as providências adotadas pela unidade jurisdicionada e pelo Ministério Público Federal são suficientes para a resolução da irregularidade; e dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Nutrição da 9ª Região (CRN9).

1. Processo TC-023.171/2024-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Nutricionistas 9ª Região (MG).



- 1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2577/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de solicitação do Deputado Federal Frederico de Castro Escaleira, por meio da qual requer informações sobre auditorias realizadas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e pleiteia o aprofundamento das ações de fiscalização e controle externo do Tribunal;

Considerando que o solicitante manifesta preocupação com a situação econômico-financeira da ECT, citando notícias sobre prejuízo acumulado, dívidas com o plano de saúde dos funcionários e supostos alertas do TCU sobre riscos de ineficiência e insustentabilidade;

Considerando que o pedido de informações sobre auditorias realizadas na ECT preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos normativos desta Corte e na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), correspondendo ao direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal;

Considerando, no entanto, que a segunda parte do pleito, referente ao requerimento para que o TCU aprofunde suas ações de fiscalização, não pode ser conhecida, uma vez que a legitimidade para solicitar fiscalização a este Tribunal é restrita às autoridades elencadas no art. 232 do Regimento Interno do TCU, não incluindo parlamentares individualmente;

Considerando que a situação econômico-financeira da ECT já é objeto de atenção prioritária desta Corte, tendo sido incluída como Tema 16 na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR) para o biênio 2025-2026, por apresentar riscos significativos que podem comprometer a efetividade de suas operações;

Considerando que já tramitam neste Tribunal processos relevantes sobre a matéria, destacando-se o TC 022.870/2023-7, relatório de levantamento com o objetivo de conhecer a política pública do setor postal, a forma de supervisão ministerial, os segmentos de negócios, o planejamento de longo prazo, a sistemática de acompanhamento de resultados e as estimativas econômico-financeiras da ECT; o TC 015.834/2024-7, uma Solicitação do Congresso Nacional que apura indícios de irregularidades fiscais e financeiras; e o TC 015.809/2025-0, uma auditoria operacional em andamento sobre os custos da universalização dos serviços postais;

Considerando que a unidade instrutora propõe conhecer parcialmente da solicitação, apenas no que tange ao pedido de informações, e não conhecer do pedido de realização de fiscalização, por ausência de legitimidade do solicitante, sugerindo o envio de cópia da instrução técnica como resposta e o posterior arquivamento dos autos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, c/c os arts. 180 e 232 do Regimento Interno do TCU e com a Lei 12.527/2011, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: a) conhecer parcialmente da presente solicitação, apenas no que se refere ao pedido de acesso a informações sobre as fiscalizações realizadas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; b) não conhecer da solicitação de aprofundamento das ações de fiscalização, por ausência de legitimidade do solicitante, nos termos do art. 232 do Regimento Interno do TCU; c) informar ao solicitante que as questões relacionadas à sustentabilidade econômico-financeira da ECT são objeto de acompanhamento prioritário por esta Corte, por meio de diversos processos, e que informações adicionais, incluindo os acórdãos proferidos, podem ser consultadas no portal do TCU na internet (www.tcu.gov.br/acordaos); d) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade (peça 6), ao Deputado



Federal Frederico de Castro Escalreira; e e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-006.082/2025-4 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2578/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos por Leonardo Falcão Ribeiro Sociedade Individual de Advocacia ao Acórdão 2.357/2025-Plenário, que, dentre outras medidas, indeferiu a concessão de medida cautelar e expediu ciência à Empresa Gestora de Ativos acerca de irregularidade no edital do Credenciamento 1/2025, cujo objeto é o credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços jurídicos, sem qualquer condição de exclusividade.

Considerando que, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição e omissão, bem como para corrigir eventual erro material (art. 1.022 do Código de Processo Civil);

considerando que a ora embargante não apontou de forma objetiva a ocorrência de obscuridade, contradição ou omissão na decisão embargada, pelo contrário, buscou a rediscussão do mérito do feito;

considerando que os embargos de declaração não se prestam à rediscussão de mérito do feito, conforme jurisprudência consolidada deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, todos do Plenário;

considerando que não cabe ao TCU tutelar direito subjetivo de representante e que a busca da satisfação de pretensão a direito aparentemente violado deve se dar em via administrativa, junto ao contratante, ou diretamente em via judicial (Acórdão 712/2012-Plenário – Relator: Ministro Augusto Nardes);

considerando, ainda, que, a admissão como parte interessada não é assegurada pela condição de participante na licitação, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal (Acórdão 1.769/2022-Plenário – Relator: Ministro Vital do Rêgo);

considerando que a ora embargante não foi formalmente admitida como parte nos autos, de modo que não pode praticar atos processuais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU; e

considerando, portanto, que os presentes embargos não atendem aos requisitos de admissibilidade, por restar caracterizada a falta de legitimidade para recorrer;

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

a) não conhecer dos presentes embargos, por ausência de legitimidade recursal; e

b) comunicar a presente deliberação à embargante.

1. Processo TC-016.831/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Embargante: Leonardo Falcão Ribeiro Sociedade Individual de Advocacia (27.074.636/0001-34)

1.2. Unidade: Empresa Gestora de Ativos

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou



- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
- 1.7. Representação legal: Leandro Alberto Ramos (OAB-DF 67235), representando Empresa Gestora de Ativos
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2579/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.005/2025, realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) para contratar serviços de refrigeração (instalação, desinstalação, manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado, bebedouros, freezers e geladeiras), no valor estimado de R\$ 4.904.202,19 e homologado de R\$ 2.461.746,00.

Considerando que o representante alegou, em suma, ter ocorrido:

- ausência de competência legal da pregoeira para atuar no certame;
- inconsistência entre o disposto no edital e no estudo técnico preliminar (ETP) quanto à exigência de registro do licitante no conselho profissional para fins de habilitação;
- ambiguidade na exigência de comprovação de quantitativos mínimos de até 50% quanto à capacidade técnico-operacional entre o disposto no edital e no ETP;
- inclusão de serviços de engenharia civil e elétrica, fora do escopo principal do objeto do certame;
- ausência de critérios de sustentabilidade essenciais no edital; e
- violação dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, em face da falta de modelo padronizado de planilha de custos no edital e de tratamento diferenciado na análise da exequibilidade das propostas;

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, de acordo com a unidade instrutora, os indícios de irregularidades não se confirmaram, uma vez que:

a pregoeira foi designada para o exercício dessa função pela Portaria-Inpa 285, de 1º/10/2024, e, embora, posteriormente, tenha sido nomeada para outro cargo efetivo no Inpa e tenha sido solicitada a sua vacância do cargo anteriormente ocupado, com efeitos retroativos a 14/8/2025 (peça 4), em homenagem ao princípio do formalismo moderado, não há nulidade na sua atuação no certame em 20/8/2025, pois já era servidora efetiva do órgão, conforme requer o art. 8º da Lei 14.133/2021;

questionamentos semelhantes aos indicados nas alíneas “b” a “f”, supra, foram objeto de impugnação ou recurso administrativo perante o Inpa e esclarecidos ou improvidos pela entidade (peças 8, p. 176-177 e 187; e 12, p. 8-10);

as respostas às impugnações vinculam os participantes e a Administração, nos termos do art. 16, § 4º, da Instrução Normativa Seges/ME 73/2022;

a matéria indicada na alínea “b” foi tratada nos subitens 4.16.1 do ETP (peça 9, p. 81) e 9.31 do termo de referência (TR) (peça 9, p. 42) e referenciada no subitem 8.1 do edital (peça 9, p. 15), e a mencionada na alínea “c” foi detalhada no subitem 4.16.3 do ETP (peça 9, p. 81-82);

não é obrigatório que o edital, em si, contenha, de forma exaustiva, todos os aspectos relacionados à contratação, sendo que o ETP e o TR integram o ato convocatório e possuem força normativa no procedimento licitatório;

f) a exigência editalícia quanto aos serviços de engenharia civil e elétrica (alínea “d”) se refere à obrigação legal de reparar danos causados à estrutura física do Inpa durante a execução dos serviços contratados, se for o caso, e não à realização, propriamente dita, desses serviços dentro do objeto da contratação;

g) os critérios de sustentabilidade ambiental estão devidamente previstos no ato convocatório, conforme os subitens 4.1 do TR (peça 9, p. 25) e 4.29 do ETP (peça 9, p. 84-86), a serem verificados



na fase de execução do contrato, e não na de habilitação do certame, consoante o disposto nos art. 62 a 70 da Lei 14.133/2021;

h) a desclassificação da licitante HK Engenharia e Climatização (peça 11) decorreu da inexequibilidade de sua proposta (R\$ 1.234.000,00) – que representava menos de 30% do valor estimado pela Administração – e do fato de que as suas planilhas de custos estavam incompletas e não atendiam aos modelos disponibilizados no edital (peças 9, p. 23-24 e 47-69; e 16, p. 1), diferentemente da situação verificada em relação à empresa vencedora (Castro Refrigeração e Climatização Ltda.), que apresentou integralmente todas as planilhas relacionadas no ato convocatório (peça 9, p. 160-176);

considerando, em reforço aos apontamentos da unidade especializada, que o subitem 4.11, o item 10 e o subitem 13.3 do ETP (peça 9, p. 80, 96 e 98) deixam claro que, se for o caso, o contratante é quem deve se responsabilizar pela adequação da infraestrutura elétrica para alimentar os aparelhos de ar-condicionado, pela tubulação fixa de drenagem de água condensada e pela realização de outros serviços de manutenção predial; e

considerando que, nesse contexto, não há plausibilidade jurídica nas alegações do representante, o que leva a concluir pela ausência de um dos requisitos para a concessão de medida cautelar e, ainda, pela improcedência da representação;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno-TCU, o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade especializada, em:

- a) conhecer da representação;
- b) indeferir o pedido de adoção de medida cautelar;
- c) no mérito, considerar a representação improcedente;
- d) comunicar esta decisão ao representante e ao Inpa; e
- e) arquivar os autos.

1. Processo TC-018.870/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2580/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação a responsável Miriam Benayoum, ante o recolhimento integral da multa cominada do item 9.5 do Acórdão 1.256/2025 – TCU – Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Data Evento	D/C	Valor
04/06/2025	D	R\$ 4.500,00
02/07/2025	C	R\$ 4.510,80

Saldo do crédito em 30/09/2025 R\$ 0,00



1. Processo TC-021.172/2019-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 013.479/2022-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.476/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.480/2022-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.478/2022-2 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Associação Amigos do Teatro e Escola de Música Eleazar de Carvalho - Assatemec (03.676.461/0001-77); Miriam Benayoum (150.581.338-73); Sonia Muniz de Carvalho (233.376.488-00).

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Cultura (extinto).

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

1.7. Representação legal: Alexandre Monteiro Fortes (143355/OAB-SP) e Martha Macruz de Sá (87543/OAB-SP), representando Sonia Muniz de Carvalho; Alexandre Monteiro Fortes (143355/OAB-SP), representando Miriam Benayoum; Alexandre Monteiro Fortes (143355/OAB-SP) e Martha Macruz de Sá (87.543/OAB-SP), representando Associação Amigos do Teatro e Escola de Música Eleazar de Carvalho - Assatemec.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2581/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na plataforma Gov.br, sob gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI);

Considerando que o denunciante aduz a ocorrência das seguintes supostas ilicitudes: falhas no sistema de autenticação em dois fatores (2FA), impossibilitando o acesso a serviços públicos essenciais como Carteira de Trabalho Digital e dados do INSS; ausência de solução por parte do suporte técnico do Gov.br, mesmo após múltiplas tentativas de contato; e possível má gestão de recursos públicos destinados ao desenvolvimento e manutenção da plataforma;

Considerando que a denúncia não se faz acompanhada de indícios concernentes às ilegalidades ou irregularidades alegadas;

Considerando que tramita no Tribunal auditoria operacional nos autos do TC 015.635/2025-2, relator Ministro Aroldo Cedraz, cujo objetivo é promover a melhoria nos processos de gestão de identidades, autenticação e autorização dos cidadãos no Portal Gov.Br; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação às peças 6-8,

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

a) não conhecer da denúncia por não atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 do Regimento Interno deste Tribunal e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) levantar o sigilo do processo, com exceção das peças que identifiquem a pessoa do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao denunciante; e

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

1. Processo TC-017.592/2025-9 (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: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.



- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2582/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Minas Gerais (Sesi/MG), relacionadas à negativa de acesso a informações contábeis e financeiras da entidade solicitadas por cidadão, mesmo após esgotadas as vias administrativas;

Considerando que a denúncia não se faz acompanhada de indícios concernentes às ilegalidades ou irregularidades alegadas;

Considerando que o Tribunal de Contas da União não figura como instância recursal para pleitos formulados com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

Considerando que não se verifica irregularidade relacionada à não apresentação de prestação de contas individualizada para cada unidade do Sesi/MG;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável às peças 6-7; e

Considerando o pedido de acesso aos autos formulado pelo Sesi/MG à peça 8,

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

- a) não conhecer da denúncia por não atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 do Regimento Interno deste Tribunal e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;
- b) levantar o sigilo do processo, com exceção das peças que identifiquem a pessoa do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
- c) informar a prolação do presente Acórdão ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Minas Gerais e à denunciante;
- d) conceder ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Minas Gerais acesso aos autos, excetuando-se as peças que identifiquem a pessoa da denunciante; e
- e) arquivar os autos, nos termos do art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-017.810/2025-6 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Entidade: Serviço Social da Indústria, Departamento Regional de Minas Gerais (Sesi / DRMG).
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2583/2025 - TCU - Plenário



VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Serviço Médico do Senado Federal consistentes no suposto pagamento indevido de adicional de insalubridade a servidores em Plano de Gestão (trabalho remoto);

Considerando que a denunciante alega, em suma, que servidores do Senado Federal, ocupantes dos cargos de Analista Legislativo/Medicina, Analista Legislativo/Enfermagem e Técnico Legislativo/Enfermagem, que se encontram em regime de Plano de Gestão (trabalho remoto) ou que ocupam funções de confiança (FC-3) e são dispensados do registro de frequência, estão recebendo adicional de insalubridade de forma indevida, defendendo, ainda, que esses servidores, por estarem afastados de suas atividades presenciais e, dessa forma, não expostos habitualmente a condições insalubres, não deveriam receber tal benefício;

Considerando as diligências realizadas em cumprimento ao despacho exarado pelo Ministro-Relator à peça 12;

Considerando que a unidade jurisdicionada atendeu às diligências, apresentando esclarecimentos e documentos, incluindo cópias de normativos internos, laudos técnicos e manifestações de autoridades como a Junta Médica, Secretaria de Gestão de Pessoas e Diretoria-Geral, justificando os critérios adotados para a concessão do adicional;

Considerando que o Senado Federal esclareceu não existir regime formal de teletrabalho, sendo que a dispensa do controle eletrônico de frequência não implica ausência de atividades presenciais, e que servidores abrangidos pelo Plano de Gestão devem estar disponíveis para comparecimento presencial sempre que convocados;

Considerando que a maior parte dos servidores listados na denúncia exerce atividades externas, como exames periciais em domicílio ou em unidades hospitalares, visitas a instituições de saúde e avaliações de pacientes em suas residências, caracterizando contato habitual com agentes insalubres;

Considerando que a unidade jurisdicionada evidenciou que o pagamento do adicional segue sistema de dupla verificação, com análise periódica de laudos técnicos e avaliação individual pelo Serviço de Saúde Ocupacional e Qualidade de Vida no Trabalho, sendo interrompido em caso de mudança de lotação, com necessidade de novo processo administrativo;

Considerando que o Ato da Diretoria-Geral nº 5/2025 estabelece critérios para a concessão do adicional, como a exigência de exposição habitual por, no mínimo, metade da jornada mensal, comprovada por registro biométrico, sem invalidar pagamentos anteriores; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal às peças 41-43,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do RITCU, 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 improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) 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;

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Senado Federal e à denunciante; e

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

1. Processo TC-021.694/2024-9 (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: Auditoria do Senado Federal; Diretoria-Geral do Senado Federal.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.



- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
- 1.7. Representação legal: Lucas Cavalcante Gondim (79938/OAB-DF), representando Diretoria-Geral do Senado Federal.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2584/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Seleção Pública de Fornecedores (SPF) 3/2025 sob a responsabilidade da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppotec), com valor estimado de R\$ 912.000,00, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de limpeza, conservação, asseio e jardinagem, com disponibilização de efetivo de auxiliar de serviços gerais, encarregado, auxiliar de jardinagem, jardineiro e auxiliar líder com fornecimento de uma máquina B70. O serviço será prestado nas dependências do Instituto Alberto Luiz Coimbra - Coppe/UFRJ (peça 4).

Considerando que estão presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

Considerando que a análise empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações demonstrou que há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo procedente a representação.

Considerando, no entanto, que a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec) corrigiu a irregularidade, resta prejudicada o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, por perda do seu objeto.

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

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

no mérito, considerar a presente representação procedente;

considerar prejudicada a análise do pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, por perda do seu objeto;

indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado por Nortetul Transportes e Serviços Ltda. (CNPJ 03.085.134/0001-40), de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

informar à Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – Coppetec e ao representante sobre o presente acórdão, 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

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

1. Processo TC-018.666/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundação Coordenação de Projetos, pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec).

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.



1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2585/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Lab4bio Análises Laboratoriais Ltda., em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90130/2025, sob a responsabilidade do Grupamento de Apoio Logístico da Aeronáutica (Comaer), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica em segurança alimentar, tendo como vencedora a empresa Mattos e Mattos Ltda.;

Considerando que a representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades: exigência para fins de habilitação, por meio dos itens 1.10.1.4, 5.1.2.6 e 9.30 do termo de referência, de acreditação do laboratório conforme a ISO/IEC 17025, emitida pelo Inmetro, cujos parâmetros de certificação seriam restritivos e frustrantes do caráter competitivo do processo licitatório; e suposto direcionamento do certame à empresa Mattos e Mattos Ltda.;

Considerando que a acreditação ISO/IEC 17025 assegura que o laboratório possua pessoal qualificado, equipamentos calibrados e procedimentos validados; opere sob um sistema de gestão da qualidade reconhecido internacionalmente; e seja periodicamente avaliado por organismos de acreditação independentes (Inmetro);

Considerando que a exigência de acreditação conforme a ISO/IEC 17025 foi tecnicamente fundamentada e exercida dentro do poder discricionário do gestor, sendo devidamente motivada, entre outros aspectos, no fato de que o objeto licitado envolve a implementação de “programa estruturado de monitoramento microbiológico em instalações militares estratégicas, com responsabilidade sobre a alimentação de quase 70.000 militares em serviço” (peça 20, p. 11);

Considerando que as alegações de direcionamento do certame à empresa Mattos e Mattos Ltda. não foram comprovadas, pois os elementos constantes dos autos não indicam qualquer indício de favorecimento ou irregularidade apta a ensejar o prosseguimento da representação, tendo sido evidenciado que diversos laboratórios se encontram acreditados em ISO/IEC 17025 (peça 20, p. 10);

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 29-31; e

Considerando o pedido de vista eletrônica do processo formulado pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica à peça 32,

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

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

d) conceder acesso eletrônico aos autos deste processo ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica; e

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

1. Processo TC-018.900/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Grupamento de Apoio Logístico da Aeronáutica.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



1.5. Representante: Lab4bio Análises Laboratoriais Ltda. (CNPJ: 33.047.177/0001-00).

1.6. Representação legal: Giovana de Lima Gonzaga (62231/OAB-DF), representando Lab4bio Análises Laboratoriais Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2586/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa Eletrônica 24/2025, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, que teria habilitado a Câmara de Dirigentes Lojistas do Distrito Federal (CNPJ: 00.114.868/0001-12) (peça 1, p.2), tendo-lhe adjudicado o objeto da dispensa: execução de serviços de inclusão, consulta e exclusão de informações restritivas ao crédito de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes vinculadas ao Conselho.

Considerando que estão presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

Considerando que apesar de os indícios de irregularidades apontados pelo representante em relação à Dispensa Eletrônica 24/2025 possuírem razoável potencial de ocorrência, não têm o condão de impactar significativamente o alcance da finalidade do objeto da contratação, sendo, portanto, considerados de baixo risco para a unidade jurisdicionada.

Considerando a baixa materialidade do volume de recursos federais envolvidos na contratação em tela, de R\$ 24.039,60 (valor homologado – peça 8), R\$39.476,40 (valor total estimado – peça 4, p.1), sendo inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, a que se refere o inciso I do art. 6º c/c o inciso III do art. 7º, da Instrução Normativa-TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024.

Considerando a baixa relevância dos fatos noticiados, os benefícios passíveis, em tese, de serem alcançados por meio da atuação direta do TCU não são relevantes o suficiente e não se referem a questões inéditas que permitam vislumbrar possível agregação de valor decorrente da eventual construção de jurisprudência em matéria de licitações e contratos, razão pela qual, nos termos do art. 106, caput e §§ 3º, 4º, inciso I, e 7º, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014, não se justificando a alocação dos limitados meios fiscalizatórios do Tribunal na apuração dos fatos noticiados pelo representante, sendo suficiente o encaminhamento da situação ao órgão/entidade jurisdicionada e ao respectivo órgão de controle interno, para seja dado o adequado tratamento, mediante adoção das providências internas de suas alçadas.

Considerando que a presente representação não atende aos requisitos previstos no exame sumário disposto no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020, razão pela qual o presente processo deve ser arquivado após a representação ser levada ao conhecimento da unidade jurisdicionada para a adoção das providências de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o respectivo órgão de controle interno, nos termos do art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020.

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



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

considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;

comunicar os fatos ao Conselho Regional de Administração do Distrito Federal para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o Controle Interno do Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, sem prejuízo de encaminhar-lhes cópia da representação, desta instrução e da deliberação a ser proferida;

informar ao Conselho Regional de Administração do Distrito Federal e ao representante sobre o presente acórdão, 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;

arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, I, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020.

1. Processo TC-020.455/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Administração do Distrito Federal.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Nadia Cristina Inacio (386716/OAB-SP), representando Previnity Solucoes Inteligentes Em Informacao Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2587/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação encaminhada pelo Deputado Federal Afonso Hamm, em face de possíveis irregularidades relacionadas à execução e fiscalização da Política Nacional de Crédito Rural, incluindo atuação de instituições financeiras e cooperativas de crédito;

Considerando a informação da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros às peças 5-6 de que se encontra em andamento o processo TC 020.692/2025-0, relator Ministro Augusto Nardes, em cujos autos tramita Solicitação do Congresso Nacional (SCN) proveniente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, em que “requer a realização de auditoria (...), a fim de fiscalizar a gestão dos recursos, irregularidades e omissões na execução da Política Nacional de Crédito Rural”, motivo pelo qual propõe o apensamento desta representação à SCN, dada a conexão entre as matérias,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, “a”, do RI/TCU, em promover o apensamento definitivo do presente processo ao TC 020.692/2025-0, com base nos arts. 2º, inciso I, 36, 37 e 40, I, da Resolução/TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, comunicando-se a prolação deste Acórdão ao parlamentar representante, ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional.

1. Processo TC-020.502/2025-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil; Ministério da Agricultura e Pecuária; Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.5. Representante:

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2588/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Markus Barbosa Nogueira contra o Acórdão 1.467/2025-TCU-Plenário, que julgou irregulares suas contas, aplicou débito, multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por cinco anos.

Considerando que o procurador do recorrente foi devidamente notificado acerca do teor do Acórdão 1.467/2025-TCU-Plenário em 3/9/2025, conforme peça 570;

considerando que o prazo legal de quinze dias para interposição do recurso de reconsideração, estabelecido no art. 33 da Lei nº 8.443/1992, esgotou-se em 18/9/2025 e que o presente recurso foi interposto somente em 30/9/2025, configurando, portanto, a intempestividade;

considerando o art. 32, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, e o art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU, estabelecem que não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão de superveniência de fatos novos;

considerando que os argumentos apresentados pelo recorrente a exemplo da prescrição, do sobrestamento do processo devido a ações judiciais, da ausência de dolo e enriquecimento ilícito, da ausência de individualização da conduta e da violação ao princípio da presunção de inocência, consistem em novas linhas argumentativas e teses jurídicas, e não em fatos novos capazes de justificar o conhecimento de recurso intempestivo, conforme pacífica jurisprudência desta Corte (a exemplo dos Acórdãos 2.308/2019-TCU-Plenário e 1.760/2017-TCU-1ª Câmara);

considerando que o entendimento de que novas teses jurídicas caracterizam fato novo tornaria sem efeito prático o prazo legal de quinze dias para interposição recursal, estendendo-o indevidamente para cento e oitenta dias em todos os casos,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos termos do art. 33 da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 285, caput e §2º, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Markus Barbosa Nogueira, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos;

informar ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados o teor desta decisão.

1. Processo TC-002.980/2024-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Antonio Welton Alves Nogueira (021.925.473-74); Jose Roberto Rufino da Silva Moura (020.892.583-06); Markus Barbosa Nogueira (009.599.223-50).

1.2. Recorrente: Markus Barbosa Nogueira (009.599.223-50).

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - Teresina/pi - Inss/mps.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

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

1.8. Representação legal: Marcelo Leonardo Barros Pio (3579/OAB-PI), representando Markus Barbosa Nogueira; Herval Ribeiro (4213/OAB-PI), representando Antonio Welton Alves Nogueira.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2589/2025 - TCU – Plenário

Vistos, relatados e discutidos estes autos de denúncia versando sobre o Projeto Mosquito Zero, desenvolvido pela Organização Não Governamental (ONG) Avante Brasil, em parceria com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (GDF), mediante convênio/termo de fomento com recursos federais.

Considerando que o denunciante possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante o disposto no art. 234 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

considerando que a admissibilidade da denúncia, nos termos do art. 235 do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, exige que a petição esteja acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada;

considerando que o denunciante, embora aponte preocupações genéricas quanto à legalidade do convênio, à regularidade da aplicação dos recursos e à duplicidade de esforços com o trabalho dos agentes de vigilância ambiental em saúde (AVAS), não apresentou aos autos qualquer evidência ou indício mínimo que justifique a atuação fiscalizatória do TCU;

considerando que compete primariamente ao Governo do Distrito Federal (GDF), na qualidade de concedente, acompanhar e fiscalizar a execução do Projeto Mosquito Zero, bem como analisar a respectiva prestação de contas, já tendo inclusive aprovado a prestação de contas de Termo de Fomento anterior com a mesma ONG;

considerando que a atuação do Tribunal, por meio de auditorias ou inspeções, não pode ser deflagrada apenas por solicitação de cidadão, mas deve ser subsidiada por indícios concretos de ilicitude, sendo que o requerente não se insere dentre as autoridades legitimadas pelo art. 38 da Lei nº 8.443/1992 para solicitar a fiscalização;

considerando que a ausência de indícios suficientes inviabiliza o conhecimento da documentação como denúncia,

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. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992; no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014; c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, em:

- a) não conhecer a denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU;
- b) informar o teor desta deliberação ao denunciante; e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-020.444/2025-7 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.7. Representação legal: Liduina Maria Veras (05746/E/OAB-DF), representando o denunciante.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2590/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento das deliberações expedidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) por meio do Acórdão 1.373/2024-TCU-Plenário, no âmbito do

processo de desestatização das rodovias federais BR-060/452/GO (Rota Verde) e BR-364/RO (Rota Agro Norte).

Considerando que a ANTT atendeu às determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do referido acórdão ao promover a revisão de projetos para retirar a previsão de obras desnecessárias, antecipar o cronograma de duplicações em trechos críticos e justificar o percentual de reclassificação tarifária adotado para as obras de acesso ao Porto Novo da Rota Agro Norte;

considerando que a agência, no exercício de sua discricionariedade e com base em justificativas parciais, não implementou as cinco recomendações expedidas por meio dos subitens 9.2.1 a 9.2.5 daquele decisum, que tratavam de temas relativos a estudo de demanda, implantação de faixas adicionais e alocação de riscos ambientais e de demanda;

considerando que a recomendação possui natureza não cogente, sendo, portanto, adotada apenas com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020;

considerando que, após a prolação daquele acórdão, a ANTT alterou aspecto relevante das minutas contratuais, modificando a fórmula de cálculo do desconto de reequilíbrio por inexecuções aplicável às concessões (Fator D);

considerando que a referida alteração, ao deixar de aplicar o Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT) sobre os descumprimentos de parâmetros de desempenho, enfraquece os incentivos para a adequada execução contratual e contraria o Regulamento de Concessões Rodoviárias da própria agência (Resolução-ANTT 6.032/2023);

considerando que a modificação da metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro de forma unilateral e superveniente à análise do Tribunal, sem a devida comunicação, caracteriza falha procedimental por afrontar a obrigação de submeter a documentação consolidada para exame, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 81/2018;

considerando que os pareceres da unidade técnica são uniformes no sentido de propor o cumprimento das determinações, o registro da não implementação das recomendações, a expedição de ciência à ANTT acerca da impropriedade identificada e o arquivamento dos autos (peças 99 a 101),

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. 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.373/2024-TCU-Plenário;

b) considerar não implementadas as recomendações descritas nos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.373/2024-TCU-Plenário;

c) dar ciência à ANTT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que alterações de aspectos relevantes da documentação associada aos processos de desestatização, após a análise de mérito do TCU e não decorrentes de cumprimento de decisão prolatada pelo Tribunal, caracterizam afronta ao art. 3º da Instrução-Normativa-TCU 81/2018 e ao subitem 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário; e

d) arquivar o processo.

1. Processo TC-002.926/2024-5 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2591/2025 - TCU – Plenário

Trata-se do monitoramento das determinações proferidas nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.875/2021-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional (Senac/DN) em relação à sua proposta orçamentária de 2019, rejeitada pelo Ministério da Economia (ME).

Considerando o exame empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, inserto à peça 265, no sentido de que as determinações proferidas no aludido acórdão foram cumpridas,

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. 143, inciso V, alínea “a”; 169, inciso V; e 250, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, em:

- a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.875/2021-TCU-Plenário;
- b) dar conhecimento desta decisão ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional (Senac/DN) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-002.492/2020-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional (33.469.172/0001-68).

1.2. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

1.6. Representação legal: Bruno Murat do Pillar (95.245/OAB-RJ) e Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2592/2025 - TCU - Plenário

Cuidam estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) requer do TCU a realização de auditoria operacional na Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) (Requerimento 21/2025-CTFC).

Considerando que o prazo inicial para atendimento da SCN, tratando-se de solicitação de fiscalização, é de 180 dias, conforme o art. 15, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

Considerando as dificuldades relatadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) na obtenção tempestiva e completa das informações solicitadas à ENBPar, o que comprometeu o andamento regular dos trabalhos e exigiu diligências complementares;

Considerando a necessidade de tempo adicional para oportunizar à ENBPar a manifestação sobre as propostas de deliberação preliminares, conforme o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020;

Considerando que, nos termos do art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, o prazo para atendimento da SCN pode ser prorrogado, uma única vez, pelo Plenário, por até metade do inicialmente fixado (90 dias), desde que haja motivo justificado;

Considerando que este é o primeiro pedido de prorrogação de prazo nestes autos;



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

- a) prorrogar por 90 (noventa) dias o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008;
- b) comunicar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) a prolação deste Acórdão, informando sobre a prorrogação e suas justificativas, em cumprimento ao art. 15, § 3º, da Resolução-TCU 215/2008;
- c) restituir o processo à AudElétrica para que promova, tempestivamente, as providências a seu cargo.

1. Processo TC-008.120/2025-0 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)

1.1. Aposos: 015.027/2025-2 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Empresa Brasileira de Participações Em Energia Nuclear e Binacional S.A. - ENBPar; Secretaria-executiva do Ministério de Minas e Energia.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2593/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica ao Hospital Universitário Antônio Pedro da Universidade Federal Fluminense (HUAP-UFF/Ebserh) e ao representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-020.357/2025-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Objetiva Serviços Terceirizados Eireli (10.874.523/0001-10).

1.2. Entidade: Hospital Universitário Antônio Pedro da Universidade Federal Fluminense (HUAP-UFF/Ebserh).

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: Alexandre Augusto Lanzoni (221328/OAB-SP), representando Objetiva Serviços Terceirizados Eireli.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2594/2025 - TCU – Plenário

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “e”, com fundamento no art. 218, ambos do RI/TCU, e de acordo com os pareceres convergentes nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em expedir quitação à Sra. Dorisdaia Carvalho de Humerez, ante o recolhimento integral da multa individual a ela aplicada por meio do subitem 9.4.5 do acórdão



1521/2025-Plenário, e determinar o apensamento destes autos ao processo originador TC 030.787/2015-7, conforme proposto.

1. Processo TC-020.381/2025-5 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 - 1.1. Responsável: Dorisdaia Carvalho de Humerez (595.258.278-87).
 - 1.2. Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.
 - 1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2595/2025 - TCU – Plenário

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “e”, com fundamento no art. 218, ambos do RI/TCU, e de acordo com os pareceres convergentes nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em expedir quitação ao Sr. Maximiliano Silva Magalhães, ante o recolhimento integral da multa individual a ele aplicada por meio do item 9.5 do acórdão 2917/2019-Plenário, e determinar o apensamento destes autos ao processo originador TC 029.557/2016-0, conforme proposto.

1. Processo TC-032.062/2023-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 - 1.1. Responsável: Maximiliano Silva Magalhães (110.082.187-23).
 - 1.2. Interessados: Alvo Eventos Ltda. (75.431.734/0001-24); Congresso Nacional (vinculador); Partners TI Informática e Distribuição Ltda. (08.714.136/0001-75).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.
 - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
 - 1.7. Representação legal: Mariana de Carvalho Nery (OAB/DF 41.292) e Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444), representando Maximiliano Silva Magalhães.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2596/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.655/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).



8. Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento autuado com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como Automated People Mover (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP;

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

9.1. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, em fevereiro de 2026, em nova etapa do acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a elucidar, no mínimo, os seguintes pontos: (i) evolução do processo de certificação da operação do APM; (ii) eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM; (iii) previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos; e (iv) detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária; e

9.2 orientar à unidade especializada que, caso tome ciência de fato novo que demande a atuação premente deste Tribunal relacionada a este acompanhamento, mesmo antes do prazo indicado, promova a remessa imediata dos autos ao gabinete do Relator.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2596-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2597/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.451/2025-6.

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

3. Responsável: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Presidência da República e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Solicitação do Congresso Nacional, formulada por meio do Ofício 140/2025/CFFC-P, pelo qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Bacelar, encaminha o Requerimento 311/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, com requisição



de informações sobre a possível utilização de recursos públicos na campanha “Defenda o Brasil”, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT),

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 I, 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 a apuração das questões suscitadas é objeto dos TCs 003.939/2025-1 e 015.073/2025-4 e que os resultados e as deliberações deste Tribunal lhes serão integralmente comunicados tão logo sejam concluídos;

9.3. juntar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos TCs 003.939/2025-1 e 015.073/2025-4; e

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

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2597-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2598/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.888/2021-2.

1.1. Apenso: 040.411/2023-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Senador Omar Aziz, então presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, mediante o Ofício 2692/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/11/2021, comunicando o encerramento dos trabalhos da comissão, encaminhando cópia do relatório final (Parecer 1/2021 – CPIPANDEMIA) e solicitando informações sobre processos que tratam da empresa VTCLog e sobre a apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin;

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 sobrestamento da apreciação destes autos, determinado no item 9.6 do Acórdão 837/2022-Plenário;



9.2. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, 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;

9.3. informar ao Presidente do Senado Federal, senador Dalvi Alcolumbre, que:

9.3.1. quanto à contratação da vacina Covaxin:

9.3.1.1. esta Corte de Contas tratou, no âmbito do TC 006.789/2021-8, de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, em que os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de proforma invoices (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) Bharat Biotech International Limited: apresentação direta/indireta de proforma invoices, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira proforma invoice, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS): endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira proforma invoice, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e e) Antônio Élcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

9.3.1.2. após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do Acórdão 1.179/2025-TCU-Plenário, em que conheceu da representação e, no mérito, a considerou procedente; considerou revel a empresa OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), declarando sua inidoneidade, pelo período de quatro anos, para participar de licitação na administração pública federal, ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios, em que haja aporte de recursos federais; excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual; acatou as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited; e rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00;

9.3.1.3. foram opostos embargos de declaração com efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, por Antônio Élcio Franco Filho e por Regina Célia Silva Oliveira, os quais se encontram pendentes de julgamento;

9.3.2. quanto a possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG:

9.3.2.1. este Tribunal, no TC 025.828/2021-5, tratou de representação em que foram identificados os seguintes achados: a) quanto à celebração do primeiro termo aditivo, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, à fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na

comprovação de sua vantajosidade, além da falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde; b) a respeito da execução do contrato, foram mencionadas irregularidades referentes à glosa de valores por cobrança a maior referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; e c) acerca segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (picking), a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

9.3.2.2. o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, mediante o qual conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG; rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; determinou autuação de quatro processos apartados, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; e determinou retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

9.3.2.3. em pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, esta Corte de Contas decidiu, mediante Acórdão 1.861/2024-TCU- Plenário, negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido, estando o processo, atualmente, com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

9.3.3. quanto à execução do Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a VTCLog:

9.3.3.1. no âmbito do processo de acompanhamento TC 037.065/2019-0, este Tribunal verificou que a empresa descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

9.3.3.2. após promover audiências dos gestores acerca da irregularidade descrita no item anterior, o TCU julgou o mérito, mediante Acórdão 1.161/2024-TCU-Plenário, considerando revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; acolhendo as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres; rejeitando as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e dando ciência ao Ministério da Saúde que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG que tratam da gestão e fiscalização de contratos;

9.3.3.3. o processo TC 037.065/2019-0, após as devidas notificações, foi encerrado.

9.4. remeter cópia dos Acórdãos 1.179/2025-TCU-Plenário, 651/2023-TCU-Plenário, 1.861/2024-TCU-Plenário e 1.161/2024-TCU-Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos, ao Presidente do Senado Federal, para subsidiar as informações aqui prestadas;

9.5. considerar a presente solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Presidente do Senado Federal; e

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



10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2598-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2599/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.074/2019-3.
 - 1.1. Apenso: 023.599/2018-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poco (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antonio Chehin (162.358.848-00); Fabio Bonini Simoes de Lima (127.822.558-78); Flavio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Luiz Carlos Vendrame Junior (313.556.868-73); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2o Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sergio Pedro Gammaro Junior (060.862.698-82)..
4. Órgão/Entidade: Autoridade Portuaria de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes; Valfrides Cesar Rodrigues (20855/OAB-SC), representando Paschoal Rodrigues; Ana Claudia Jacon de Salvo (312.176/OAB-SP), Rogerio Braz Mehanna Khamis (272.997/OAB-SP) e outros, representando Luiz Carlos Vendrame Junior; Thais Diniz Coelho de Souza (40.974/OAB-DF), Renato Ferreira Moura Franco (35464/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby (6546/OAB-DF), Fernando Reolon (22885 OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando N2o Tecnologia da Informação Ltda.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Cleveland Sampaio Lofrano; Anderson Real Soares (230.306/OAB-SP), representando José Alex Botelho de Oliva; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marina Vivi Romero; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (46.796/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Carlos Henrique de Oliveira Poco; Marco Aurelio Chagas Martorelli (131785/OAB-SP), Andre Kiyoshi Habe (204394/OAB-SP) e outros, representando Fabio Bonini Simoes de Lima; Arthur Luis Mendonca Rollo (153.769/OAB-SP), Maria do Carmo Alvares de Almeida Mello Pasqualucci (138.9 81/OAB-SP) e outros, representando Claudinei Pires; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Flavio Cesar Romano de Assis; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP), Walfrido Jorge Warde Junior (139503/OAB-SP), Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Guilherme Ferreira Coelho Lippi (309324/OAB-SP), Gustavo Marinho de Carvalho (246900/OAB-SP) e outros, representando Cristiano Antonio Chehin; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcelo de Souza Ribeiro Alberto; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Sergio Pedro Gammaro Junior; Marilia Gabriela Ferreira de



Faria (21.834/OAB-DF), Henrique Gustavo Ribeiro Jacome (17.354/OAB-DF) e outros, representando Celino Ferreira da Fonseca.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário, em face de indícios de ocorrência de débito e prática de irregularidades na execução do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. e a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp),

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, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. Irregularidade: ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017):

9.1.1.1. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente; Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de Tecnologia da Informação; e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
1.280.600,00	30/4/2016
1.132.000,00	10/6/2016

9.1.1.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
3.016.400,00	15/3/2017

9.1.2. Irregularidade: ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (Achados III.1.2.2):

9.1.2.1. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior



(CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
72.000,00	26/12/2016
996.750,00	27/12/2016
89.100,00	1º/2/2017
253.800,00	1º/3/2017
293.400,00	3/4/2017
54.000,00	24/4/2017

9.1.2.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammaro Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
321.750,00	4/9/2017
50.850,00	27/11/2017
184.725,00	15/1/2018
101.250,00	12/3/2018

9.1.2.3. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
393.975,00	11/7/2018

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 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, § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis e condená-los, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017):



9.2.1.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
121.000,00	30/4/2016

9.2.1.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
242.000,00	15/3/2017

9.2.2. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017 e 1/2018):

9.2.2.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
118.800,00	1º/2/2017
67.950,00	3/4/2017

9.2.2.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente da Codesp; Carlos Henrique de Oliveira Poço, Diretor de Operações Logísticas da Codesp; Sergio Pedro Gammaro Júnior, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp; Cristiano Antonio Chehin, Gestor do Contrato; e Marina Vivi Romero, Fiscal do Contrato, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda., pelos seguintes débitos:

Valor original (RS)	Data da ocorrência
180.000,00	4/9/2017
227.700,00	27/11/2017
74.250,00	12/3/2018

9.2.3. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018):

9.2.3.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
427.500,00	2/1/2018
416.250,00	12/3/2018
142.875,00	7/5/2018

9.2.3.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
23.175,00	11/7/2018

9.2.4. Irregularidade: pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016):

9.2.4.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
279.900,00	13/10/2016

9.2.5. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016):

9.2.5.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
92.700,00	26/12/2016
92.700,00	27/12/2016

9.2.6. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017):

9.2.6.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da



Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
76.050,00	6/12/2016
73.125,00	26/12/2016
119.250,00	27/12/2016
393.750,00	27/12/2016
68.650,00	25/1/2017
79.200,00	1º/3/2017
1.138.500,00	24/4/2017

9.2.6.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
41.850,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
54.000,00	27/11/2017
65.250,00	27/11/2017
74.250,00	2/1/2018
344.250,00	15/1/2018

9.2.6.3. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	15/7/2016
73.125,00	25/7/2016

9.2.6.4. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	23/8/2016

9.2.7. Irregularidade: dano ao Erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3):



9.2.7.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
43.531,81	15/7/2016
32.056,82	25/7/2016

9.2.7.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas; e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
26.911,37	23/8/2016

9.2.7.3. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
30.341,67	13/10/2016
30.341,67	28/11/2016
30.341,67	26/12/2016
30.341,67	25/1/2017
30.341,67	30/1/2017
30.341,67	1º/3/2017
30.341,67	3/4/2017
87.217,07	24/4/2017

9.2.7.4. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Sergio Pedro Gammara Júnior:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
80.615,00	21/8/2017
108.983,28	27/11/2017
80.615,00	2/1/2018
161.230,00	12/3/2018
80.615,00	27/3/2018
80.615,00	30/4/2018

9.2.7.5. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente:



Valor original (R\$)	Data da ocorrência
80.615,00	22/5/2018
80.615,00	26/6/2018
80.615,00	23/7/2018

9.2.8. Irregularidade: pagamento por bens não entregues (licenciamento de uso perpétuo da solução de gerenciamento de portfólio e projetos) (subitem 9.2.1 do Acórdão 2.797/2019-Plenário):

9.2.8.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
396.130,00	15/5/2017

9.2.9. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (subitem 9.2.2 do Acórdão 2.797/2019-Plenário):

9.2.9.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas; e Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
12.100,00	30/4/2016

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo discriminados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
José Alex Botelho de Oliva	7.000.000,00
Carlos Henrique de Oliveira Poço	6.000.000,00
Celino Ferreira da Fonseca	3.500.000,00
Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	3.500.000,00
Luiz Carlos Vendrame Júnior	3.500.000,00
Paschoal Rodrigues	3.500.000,00
Marcos Barreto Fernandes	3.000.000,00
N2O Tecnologia da Informação Ltda.	3.000.000,00
Flavio Cesar Romano de Assis	3.000.000,00
Cristiano Antonio Chehin	1.500.000,00
Sergio Pedro Gammaro Júnior	1.500.000,00
Cleveland Sampaio Lofrano	3.500.000,00
Marina Vivi Romero	1.000.000,00
Fábio Bonini Simões de Lima	700.000,00
Claudinei Pires	700.000,00



9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014 e do Decreto 7.892/2013, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	60.000,00
Paschoal Rodrigues	50.000,00
Cleveland Sampaio Lofrano	50.000,00
Luiz Carlos Vendrame Júnior	30.000,00

9.5. considerar graves as irregularidades cometidas pelos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04) e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04) e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas fixadas no neste acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo e à Autoridade Portuária de Santos S.A., 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.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2599-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2600/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.377/2019-5

1.1. Apenso: 006.617/2017-4

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



3. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68); Espólio de José Nivaldo de Mendonça (256.444.405-91); Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55); Tiago Cardoso Botelho (830.284.805-06)

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Rogerio Giglio, representando Maia Melo Engenharia Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando SVC Construções Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em razão do Acórdão 2.509/2019-Plenário (TC 006.617/2017-4), que apreciou Relatório de Auditoria (Fiscobras 2017) tendo por objeto “obras de adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA”, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 16, incisos II e III, alínea “c” e § 2º, 23, incisos II e III, 26, e 57 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 214, inciso III, alínea “a” e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar regulares com ressalvas as contas de Tiago Cardoso Botelho, Antônio Carlos Cruz de Oliveira e José Nivaldo de Mendonça (espólio), dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares as contas de Amauri Sousa Lima e das empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. e Maia Mello Engenharia Ltda. e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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.

Valor Original (R\$)	Data de Ocorrência
1.311.266,78	31/1/2014

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir especificados as multas também listadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
Amauri Sousa Lima	120.000,00
Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda.	120.000,00
Maia Melo Engenharia Ltda.	120.000,00



9.4. determinar ao Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes (Dnit), nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto da dívida na remuneração dos servidores, em favor dos cofres do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais, a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.8. alertar aos responsáveis que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2600-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2601/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-007.426/2021-6

1.1. Apenso: TC-012.242/2022-5

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

3. Responsáveis: Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04), Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Humberto Pires Gault Vianna de Lima (CPF 512.243.807-20), Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15), Rafael Pires de Souza (CPF 659.275.831-7), Carlos Alberto Caser (CPF 620.985.947-04), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Maurício Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15) e Renata Marotta (CPF 030.794.068-34)

4. Unidade: Fundação dos Economistas Federais (Funcef)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

7. Unidade Técnica: AudTCE

8. Representação legal: Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR), representando a Funcef; Marthius Sávio Cavalcante Lobato (122733/OAB-SP), representando Carlos Augusto Borges; Andre Yokomizo Aceiro (175337/OAB-SP), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e outros, representando a Caixa Econômica Federal; Luiz Antonio Muniz Machado (24281/OAB-RJ), representando Maurício Marcellini Pereira; Renata Mollo dos Santos (179.369/OAB-SP), Fabiano Silva dos Santos (219663/OAB-SP) e outros, representando Renata Marotta; Carolina Louzada Petrarca (16535/OAB-DF), representando Jose Carlos Alonso Goncalves; Renata Mollo dos Santos (179369/OAB-SP), Fabiano Silva dos Santos (219663/OAB-SP) e outros, representando Humberto Pires Gault Vianna de Lima; Elisangela Mundim Karlinski, Elisangela da Silva Nogueira (18.740/OAB-DF) e outros, representando Carlos Alberto Caser; Elisangela Mundim Karlinski, Elisangela da Silva Nogueira (18.740/OAB-DF) e outros, representando Demosthenes Marques.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que trata de irregularidades em investimentos realizados no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas) pela Fundação dos Economistas Federais (Funcef),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “c”, §§ 2º e 3º, 19, 23, III, 26, 28, II, e 57 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos responsáveis a seguir listados, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias discriminadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos referidos valores aos cofres da Funcef:

9.1.1. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves, Renata Marotta e Demóstenes Marques, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
17/05/2011	100,00
26/05/2011	3.670.981,00
29/07/2011	4.695.973,00
23/08/2011	8.293.041,00
04/11/2011	86.439,00
10/11/2011	22.119.559,00
27/12/2011	11.205.058,00
13/02/2012	3.651.734,00
02/04/2012	7.303.468,00
07/05/2012	42.177.543,00
03/08/2012	64.552.084,21

9.1.2. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves e Renata Marotta, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
03/08/2012	92.901.747,97
03/09/2012	54.711.400,52
17/09/2012	34.630.871,30

9.1.3. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves e Maurício Marcellini Pereira, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
17/09/2012	19.797.245,09
10/05/2012	56.201.546,68
04/10/2013	1.289.756,78
16/04/2014	84.755.259,19
12/05/2014	133.362.737,30
09/06/2014	67.190.221,54
18/08/2014	49.844.252,56
28/08/2014	56.885.374,65



9.1.4. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges e Maurício Marcellini Pereira, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
28/08/2014	19.815.393,40
22/10/2014	62.870.375,05
13/11/2014	61.202.769,59
10/12/2014	106.729.627,21
07/01/2015	314.765.871,36
27/08/2015	281.971,47
05/10/2015	363.187,08
04/12/2015	344.827,67
16/05/2016	322.490,78
01/09/2016	248.313,62

9.2. aplicar aos responsáveis multas individuais nos valores indicados abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR DA MULTA (R\$)
Carlos Alberto Caser	13 milhões
Carlos Augusto Borges	13 milhões
Maurício Marcellini Pereira	10 milhões
Antônio Bráulio de Carvalho	8 milhões
José Carlos Alonso Gonçalves	8 milhões
Renata Marotta	3 milhões
Demóstenes Marques	1 milhão

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, desde já, o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. excluir da relação processual a Caixa Econômica Federal e os responsáveis Humberto Pires Gault Vianna de Lima e Rafael Pires de Souza;

9.6. notificar os responsáveis, a Funcef e a Procuradoria da República no Distrito Federal a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2601-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).



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

ACÓRDÃO Nº 2602/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.637/2023-7.

1.1. Apenso: 000.676/2025-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

3.2. Recorrente: Casa Civil da Presidência da República.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República em face do Acórdão 1.839/2025-TCU- Plenário;

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

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

9.2. tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.839/2025-Plenário;

9.3. recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que adotem providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;

9.4. dar ciência da deliberação à embargante, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Previdência Social, ao representante e demais interessados.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2602-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2603/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.971/2015-2.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).



3.2. Responsáveis: Gustavo Diniz Ferreira Gusso (182.721.638-70); Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (30.190.219/0001-61).

3.3. Recorrentes: Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (30.190.219/0001-61); Gustavo Diniz Ferreira Gusso (182.721.638-70).

4. Órgão/Entidade: Diretoria -Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

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

8. Representação legal: Vinícios Garuti Bento de Oliveira (246525/OAB-RJ), Cristiano Holanda Travassos Correa (117253/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Diniz Ferreira Gusso; Frederico Antonio Carneiro de Moraes (117.836/OAB-RJ), representando Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade e pelo Sr. Gustavo Diniz Ferreira Gusso, contra o Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jonathan de Jesus;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência dessa deliberação aos recorrentes e aos demais interessados.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2603-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2604/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.694/2017-8.

1.1. Apensos: 029.888/2017-4; 004.930/2019-3

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro; Governo do Estado do Rio de Janeiro (42.498.600/0001-71).

3.2. Responsáveis: Alberto Machado Soares (169.284.156-49); Angela Maria Constantino Barberio (713.116.887-49); Antonio Feris Filho (036.296.357-68); Antonio Florencio de Queiroz Junior (504.456.507-53); Antonio Henrique de Albuquerque Filho (360.948.207-97); Antonio Lopes Caetano Lourenco (030.422.607-63); Armando Bloch da Cunha Valle (028.454.077-34); Carla Christina Fernandes Pinheiro (008.970.047-36); Esther Gomes Gonçalves (199.175.037-49); Etevaldo Bastos (073.106.927-72); Flavio Luis Vieira Souza (034.223.967-80); Gilberto Neder Amendoeira (182.394.717-49); Jorge Luiz das Neves Moraes (003.196.457-54); Jorge Marão Filho (099.326.077-20); Jose Essiomar Gomes da Silva (889.241.817-34); José Macena da Silva (173.759.757-87); João Batista Porto Cursino de Moura (239.017.137-00); Julio Cezar Rezende de Freitas (271.069.427-15); Leoncio Lameira de Oliveira (713.894.747-04); Luiz Edmundo Quintanilha de Barros (331.351.857-



53); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87); Manoel Martins Meireles (265.607.637-49); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Marlene Neder Amendoeira (039.320.607-68); Miguel Nelson Lasalvia (004.915.277-72); Napoleão Pereira Velloso (539.808.757-68); Natan Schiper (023.111.437-00); Nilton Pereira (046.374.297-49); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paulo Guilherme Barroso Romano (330.219.887-68); Pedro de Araujo Braz (056.558.547-91); Rafael Barreto Almada (054.411.957-62); Roberto Ferreira da Silva (273.429.567-91); Robson Campos Leite (033.907.847-21); Robson Terra Silva (950.322.907-34).

3.3. Recorrente: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72).

4. Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

8. Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Armando Bloch da Cunha Valle; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Angela Maria Constantino Barberio; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Antonio Feris Filho; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF) e outros, representando Robson Campos Leite; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Esther Gomes Gonçalves; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Nicolas Georges Farah Neto; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Florencio de Queiroz Junior; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Rafael Barreto Almada; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Henrique de Albuquerque Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Miguel Nelson Lasalvia; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), representando Luiz Edmundo Vargas de Aguiar; Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e Clehilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE), representando Roberto Ferreira da Silva; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Jorge Marão Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Nilton Pereira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Leoncio Lameira de Oliveira; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando José Macena da Silva; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (34894/OAB-DF), Dalide Barbosa Alves Corrêa (7609/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Flavio Luis Vieira Souza; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando Jorge Luiz das Neves Moraes; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Julio Cezar Rezende de Freitas; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Natan Schiper; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Luiz Edmundo Quintanilha de Barros; Marcos Jose Santos

Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Pedro de Araujo Braz; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Gil Roberto da Silva e Castro; Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Marlene Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Jose Essiomar Gomes da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Robson Terra Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Paulo Guilherme Barroso Romano; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Napoleão Pereira Velloso; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Lopes Caetano Lourenco; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Alberto Machado Soares; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Carla Christina Fernandes Pinheiro; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando Manoel Martins Meireles; Walmir Antonio Barroso (052839/OAB-RJ) e Marco Antonio de Almeida Rego (080493/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Cleilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE) e outros, representando Gilberto Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando João Batista Porto Cursino de Moura.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se discute pedido de reexame interposto pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 1.924/2021-Plenário, revisto, de ofício, mediante o Acórdão 2.675/2021-Plenário, que julgou os convênios de segurança pública firmados entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), com o Estado do Rio de Janeiro,

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

9.1. conhecer do recurso, com base no art. 286 do Regimento Interno do Tribunal para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar o teor da presente decisão ao recorrente, ao Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio, ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Município do Rio de Janeiro.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2604-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2605/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.405/2025-5.



2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
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 da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2025,

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

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2025, em observância ao comando contido nos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

9.3. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do arts. 2º e com o inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.5. dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da definição e da adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais;

9.6. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram, no 1º quadrimestre de 2025, os limites propostos, respectivamente, pelas



Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 495,32% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 689,93% da Receita Corrente Líquida;

9.7. considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, haja vista que, relativamente à Receita Corrente Líquida, o valor global das operações de crédito representou 10,19% e o das garantias concedidas, 22,69%;

9.8. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que avalie a conveniência e oportunidade de se promover alteração da redação da alínea “a” do inciso II do art. 4º da IN TCU 59/2009, de modo que a Secretaria do Tesouro Nacional seja dispensada de divulgar em notas explicativas do Relatório de Gestão Fiscal a relação dos novos contratos de operação de crédito externa, uma vez que tal informação já consta do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas;

9.9. encaminhar integral desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.10. encerrar o presente processo, com fulcro no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2605-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2606/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.035/2025-6

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

3. Recorrente: Midas Engenharia Ltda. (35.767.995/0001-03)

4. Unidade jurisdicionada: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade técnica: não atuou

8. Representação legal: Victor Athayde Silva (OAB/RJ 181.411), Rogério David Carneiro (OAB/ES 13.079 e OAB/RJ 106.005) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão 2.382/2025-Plenário,

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

9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer do presente recurso;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente; e

9.3. retornar o feito à AudContratações, para prosseguimento da análise de mérito.



10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2607/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.461/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, na condição de Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a partir do Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, solicitando informações acerca “do gasto público de R\$ 197,7 milhões em contrato para usar a inteligência artificial para monitorar a popularidade do presidente Lula nas redes sociais”,

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

- 9.1. considerar a solicitação integralmente atendida, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;
- 9.2. enviar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a subsidiam, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com referência ao Ofício 133/2024/CFFC-P, de 5/12/2024; e
- 9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2607-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2608/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.581/2016-7.
 - 1.1. Apenso: TC 008.181/2019-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Eraldo Sorge Sebastião Pimenta (278.916.152-68).



4. Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Uruará-PA.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF), representando a Caixa Econômica Federal; Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Eraldo Sorge Sebastião Pimenta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este recurso de revisão interposto por Eraldo Sorge Sebastião Pimenta contra o Acórdão 10.371/2017-TCU-2ª Câmara, em que este Tribunal julgou irregulares suas contas e lhe imputou débito e multa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35 da Lei 8.443/1992 e no art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. restituir os autos à AudRecursos para o devido exame de mérito; e

9.3 comunicar esta decisão ao recorrente.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2608-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2609/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.060/2025-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

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



9.1. considerar revel o responsável Genésio Almeida Vinente, 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, 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 Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/5/2011	72,66
26/5/2011	545,00
26/5/2011	0,34
28/6/2011	545,00
25/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
26/9/2011	545,00
25/10/2011	545,00
25/11/2011	0,34
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
25/1/2012	622,00
23/2/2012	622,00
26/3/2012	622,00
24/4/2012	622,00
25/5/2012	622,00
25/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
24/9/2012	622,00
25/10/2012	622,00
26/11/2012	0,34
26/11/2012	622,00
21/12/2012	622,00
25/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
22/3/2013	678,00
24/4/2013	678,00
24/5/2013	678,00
24/6/2013	678,00



25/7/2013	678,00
11/9/2013	678,00
27/9/2013	678,00
25/10/2013	678,00
25/11/2013	0,34
25/11/2013	678,00
23/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
24/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
26/5/2014	724,00
25/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
26/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
24/11/2014	0,34
24/11/2014	724,00
22/12/2014	724,00
26/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
25/3/2015	788,00
24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
25/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,34
22/12/2015	788,00
25/1/2016	880,00
23/2/2016	880,00
24/3/2016	880,00
25/4/2016	880,00
9/6/2016	880,00
24/6/2016	880,00
25/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00

26/9/2016	880,00
25/10/2016	880,00
24/11/2016	0,34
24/11/2016	880,00
22/12/2016	880,00
25/1/2017	937,00
20/2/2017	937,00

9.3. aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, 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\$ 20.000,00 (vinte mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

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

9.8. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2610/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.206/2023-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).



- 3.2. Responsável: Joao Jose Rossi (140.744.946-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Gerência Executiva do INSS – DISTRITO FEDERAL.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
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 autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de João José Rossi em razão de ter contribuído para a manutenção irregular de benefícios pagos pela autarquia em decorrência de atos então praticados na Agência de Previdência Social de Unai, no âmbito da Gerência Executiva do Distrito Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social;

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 João José Rossi, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do responsável João José Rossi, 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, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2010	814,82
6/12/2010	1.906,95
6/12/2010	328,78
6/1/2011	2.573,11
4/2/2011	2.676,29
4/3/2011	2.676,29
6/4/2011	2.676,29
5/5/2011	2.676,29
6/6/2011	2.676,29
6/7/2011	2.676,29
4/8/2011	2.676,29
6/9/2011	2.677,57
6/9/2011	1.785,04
6/9/2011	8,96
8/10/2010	2.773,15
4/11/2010	2.376,99
6/12/2010	2.376,99
6/12/2010	792,33
7/1/2011	2.376,99
3/2/2011	2.529,35
3/3/2011	2.529,35


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/4/2011	2.529,35
4/5/2011	2.529,35
6/6/2011	2.529,35
5/7/2011	2.192,10
5/7/2011	1.264,67
19/4/2010	1.645,31
1º/6/2010	1.898,44
1º/7/2010	1.898,44
2/8/2010	1.926,51
2/8/2010	168,42
1º/9/2010	1.926,51
1º/9/2010	802,71
1º/10/2010	1.926,51
1º/11/2010	1.926,51
1º/12/2010	1.926,51
1º/12/2010	642,17
4/1/2011	1.926,51
1º/2/2011	2.049,99
1º/3/2011	170,83
1º/3/2011	341,66
5/11/2010	2.349,19
6/12/2010	2.349,19
6/12/2010	587,29
7/1/2011	2.349,19
8/2/2011	2.460,77
9/3/2011	2.460,77
6/4/2011	2.460,77
6/5/2011	2.460,77
7/6/2011	2.460,77
7/7/2011	2.460,77
8/8/2011	2.460,77
6/9/2011	8,26
6/9/2011	82,02
6/9/2011	1.435,44
1º/11/2010	2.066,66
1º/12/2010	3.099,99
1º/12/2010	774,99
3/1/2011	3.099,99
1º/2/2011	3.298,69
1º/3/2011	3.298,69
4/4/2011	3.298,69
2/5/2011	3.298,69
1º/6/2011	3.298,69
1º/7/2011	3.298,69



Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
1º/8/2011	3.298,69
6/9/2011	13,02
6/9/2011	549,78
6/9/2011	1.924,23
4/1/2011	254,71
4/1/2011	2.750,89
2/2/2011	3.146,10
2/3/2011	3.146,10
4/4/2011	3.146,10
3/5/2011	3.146,10
2/6/2011	3.146,10
4/7/2011	3.146,10
2/8/2011	3.146,10
2/9/2011	3.147,63
2/9/2011	10,71
4/10/2011	3.147,63
4/10/2011	2.360,72
2/2/2011	74,44
4/3/2011	2.233,34

9.3. aplicar ao responsável João José Rossi, 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\$ 70.000,00 (setenta mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar João José Rossi para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fulcro nos arts. 19, 57 e 60 da Lei 8.443/1992;

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 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; e

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado do Distrito Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2610-45/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2611/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.227/2021-0.

1.1. Apenso: 003.305/2022-8

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

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

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), ebtre outros, representando a Petróleo Brasileiro S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento do programa social da Petróleo Brasileiro S/A para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP);

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

9.1. determinar à Petrobras, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adequue a sua Política de Responsabilidade Social e os padrões relacionados de modo a deixar explícito que as doações devem estar alinhadas à sua função social e às boas práticas atuais de responsabilidade social e restrita a atender os indivíduos impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, conforme art. 27 da Lei 13.303/2016;

9.2. recomendar à Petrobras, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. aprimore o seu processo de doações quanto à delimitação pormenorizada do público-alvo em torno de indivíduos que podem impactar ou ser impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, a qual perpassa por vários níveis, tais como: população potencialmente atingida pelo problema; população elegível ao benefício; população priorizada para atendimento;

9.2.2. adequue seus normativos internos ou padrões para deixar mais específica a necessidade de avaliar o cumprimento do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, previamente à realização de doações;

9.2.3. otimize o seu processo de monitoramento do programa social para verificar de forma concomitante à execução se os beneficiários do programa social são pessoas em situação de vulnerabilidade social e se não há ocorrência de duplicidade de benefícios, para além das previstas, às mesmas pessoas;

9.2.4. incorpore a análise de sobreposições com outros programas governamentais ao seu processo de formulação de ações sociais, a fim de otimizar o uso de recursos limitados e gerar o melhor impacto social.

9.3. dar ciência à Petrobras, com fundamento no art. 9º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades verificadas, com vistas à adoção de providências para evitar suas recorrências futuras:



9.3.1. ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização dos locais que estejam na abrangência das suas operações, o que levou à autorização da prática de atos gratuitos fora da comunidade em que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras;

9.3.2. ausência de alinhamento do programa social criado para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP), com a sua Política de Responsabilidade Social, contrariando o item 1.5 do PL-0SPB-00013;

9.3.3. ausência de motivação clara, congruente e prévia para a incorporação de doação de cestas básicas no programa social, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.3.4. ausência de ampla publicidade dos termos de doação e das informações de implementação e resultados do programa social em meio eletrônico, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011;

9.3.5. ausência de publicidade do vínculo do programa social com o projeto Brasileiros pelo Brasil, contrariando o disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011;

9.4. dar ciência deste acórdão à Petrobras.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2611-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2612/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.907/2025-3

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

3. Representante: Up Brasil Administração e Serviços Ltda. (Planinvesti - Administração e Serviços Ltda), CNPJ 02.959.392/0001-46

4. Unidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (OAB/SP 261.130/), representando Up Brasil Administração e Serviços Ltda. (Planinvesti - Administração e Serviços Ltda).

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de supostas irregularidades verificadas na Chamamento Público 108/2025, sob a responsabilidade do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado do Pará (Sesi/PA), cujo objeto consiste na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales-alimentação destinados ao Sistema FIEPA;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 168, inciso V, 235, 237, inciso VII e 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito considerá-la improcedente, restando prejudicado o exame do pedido de medida cautelar;



9.2. comunicar esta decisão à representante e ao Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2613/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.727/2025-9

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

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

4. Unidade: 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149), representando o denunciante

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, visando à contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para elaboração e readequação de projetos executivos, em Building Information Modeling (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 22 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas;

9.2. comunicar este acórdão à Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal e ao denunciante.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2613-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2614/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.577/2019-7

1.1. Apenso: 023.101/2018-0



2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Responsáveis/Embargantes:
 - 3.1. Responsáveis: Francisco de Assis Costa Filho (020.030.283-31); Helber Augusto Reis Borges (105.318.776-98); Leonardo da Silva Pereira Resende (041.271.401-94); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (060.331.664-69); Tânia Maria Hoglund (089.982.868-07); Thiago Coelho Vercosa de Medeiros Raposo (716.989.491-20); Thiago Menezes Siqueira (975.170.385-91)
 - 3.2. Embargantes: Linkcon Ltda. – EPP (05.323.742/0001-71); Tania Maria Hoglund (089.982.868-07)
4. Unidade: Secretaria Nacional de Juventude
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)
8. Representação legal: Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE-20.582) e outros, representando Tania Maria Hoglund; Thais Aroca Datcho Lacava (OAB/SP-234.563) e outros, representando Linkcon Ltda. - EPP; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Helber Augusto Reis Borges; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Francisco de Assis Costa Filho; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Thiago Menezes Siqueira; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Sauro Spinelly Florêncio da Cunha; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Leonardo da Silva Pereira Resende
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela empresa Linkcon Ltda. e por Tânia Maria Hoglund ao Acórdão 2.188/2025-Plenário, que apreciou tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, ante os indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00;

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 presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los;
 - 9.2. comunicar esta decisão aos embargantes.
10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2614-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2615/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.286/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:



3.1. Interessados: Rumo Malha Oeste S.A. (39.115.514/0001-28); Rumo S.A. (02.387.241/0001-60).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Casa Civil da Presidência da República.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Aleksanders Mirra Novickis (232482/OAB-SP), representando Rumo Malha Oeste S.A e Rumo S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento decorrente das determinações e recomendações dirigidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério da Infraestrutura, insculpidas no Acórdão 1.422/2021-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, posteriormente modificado pelo Acórdão 1.825/2022-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira.

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

9.1. considerar cumprida a determinação do subitem 9.1.2, não implementada a recomendação do subitem 9.2.1, e em implementação as recomendações 9.2.2 a 9.2.5 e 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;

9.2. recomendar à ANTT e ao Ministério da Infraestrutura que avaliem o estabelecimento, nos normativos que regem o setor ferroviário, de comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais etc.), em atenção ao art. 24, inciso XVIII da Lei 10.233/2001;

9.3. recomendar à ANTT que disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência conclua efetivamente a implementação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;

9.4. apensar o presente processo ao TC 009.697/2023-3, acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e autorizar a continuidade do monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.2.2 a 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, bem como das recomendações ora dirigidas à ANTT e Ministério dos Transportes, naqueles autos;

9.5. orientar a AudPortoFerrovia para que, em seu planejamento operacional para as próximas fiscalizações, analise a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria sobre a atuação da ANTT sobre a sistemática de comunicação de acidentes ferroviários; e

9.6. comunicar a presente decisão à ANTT, ao Ministério dos Transportes, à Casa Civil da Presidência da República e demais interessados, informando aos destinatários que o teor integral da decisão poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2615-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 2616/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.333/2015-0.
 - 1.1. Apenso: 002.009/2019-6; 002.010/2019-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.2. Responsável: Jorge Abdon Fair (186.436.205-72).
 - 3.3. Recorrente: Jorge Abdon Fair (186.436.205-72).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 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); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Leila Rodrigues Fair; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jocelino Abdon Fair Neto; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jorge Abdon Fair Filho; Rodrigo Isaac de Freitas Martins (19644/OAB-BA), João Ricardo Santos Trabuco (42.070/OAB-BA) e outros, representando Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Jorge Abdon Fair contra o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão, e, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de:
 - 9.1.1. tornar insubsistente o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara;
 - 9.1.2. julgar regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas de Jorge Abdon Fair, dando-lhe quitação;
- 9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2616-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2617/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.646/2020-9.

1.1. Apenso: 003.641/2019-8



2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Antônia Regina Pinho da Costa Leitão (061.991.003-87); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87).
 - 3.2. Responsáveis: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20).
 - 3.3. Recorrente: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72).
4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF), Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky (38.672/OAB-DF) e outros, representando Antônia Regina Pinho da Costa Leitão; Marta de Castro Meireles (130114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Waldir Antonio Barroso (52839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, por meio do qual esta Corte julgou irregulares as contas do recorrente, com débito, aplicação de multas dos art. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

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

9.1. com fundamento nos art. 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de forma a conferir a seguinte redação aos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 755/2025-TCU-Plenário:

“9.2. julgar irregulares as contas de Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, nos termos dos arts. 1, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento dos débitos discriminados a seguir, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora devidos calculados desde as datas de ocorrência indicadas até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento aos cofres da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débito solidário de Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2017	112.000,00
26/10/2017	112.000,00
10/5/2018	112.000,00
15/9/2017	76.800,00
7/12/2017	160.000,00
7/12/2017	96.000,00



14/12/2017	89.600,00
30/9/2016	975.000,00
22/11/2016	325.000,00
3/10/2016	322.500,00
18/11/2016	107.500,00
28/7/2016	300.000,00
10/8/2016	300.000,00
4/8/2016	1.392.000,00
15/12/2016	340.000,00
30/10/2017	150.000,00
14/12/2017	50.000,00

Débito de Orlando Santos Diniz:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/7/2016	200.000,00
4/8/2016	65.995,00
6/9/2017	161.250,00
9/11/2017	53.750,00

9.3. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, abaixo discriminada, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Marcelo José Salles de Almeida	R\$ 790.000,00
Orlando Santos Diniz	R\$ 865.000,00

9.4. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 58 inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 31.000,00 (trinta e um mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;”

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao responsável Orlando Santos Diniz, aos interessados, à Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas cabíveis.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2617-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 2618/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.828/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que tem por objetivo subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual e examinar, nesta oportunidade, proposta de aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91, de 22 de dezembro de 2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal,

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

- 9.1. aprovar o projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo;
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução normativa aprovada à Casa Civil da Presidência da República e à Advocacia-Geral da União; e
- 9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2618-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2619/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.446/2025-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e originada de requerimento de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo,

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

9.1. conhecer da solicitação, com fundamento no art. 232, III, do Regimento Interno c/c o art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008, e considerá-la atendida com o encaminhamento de cópia da presente deliberação;

9.2. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2619-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2620/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.674/2024-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marco Aurélio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP), representando a Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as causas e as possíveis consequências de eventual diminuição da oferta de áreas e das autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 4º, 6º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024;

9.1.2. adotem, de forma articulada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências necessárias para apreciação conclusiva dos processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente a



aprovação, ou a reprovação, total ou parcial, das proposições dos respectivos estudos, com base em juízo técnico e fundamentado, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.2.1. elaborem, de forma articulada e célere, planejamento conjunto para implementação das atividades necessárias com vistas a prover maior eficiência aos processos de AAAS, a exemplo de definição de diretrizes para seleção de áreas sedimentares, elaboração de estudos de avaliação ambiental, realização de consultas públicas, criação de comitê técnico de acompanhamento, constituição de comissão interministerial e análise dos referidos estudos, em consonância com o disposto na Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 e no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017;

9.2.2. estabeleçam e implementem, em conjunto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão de suas manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos previstos na Portaria Interministerial MMA-MME 1/2022;

9.2.3. intensifiquem formas de controle e de atuação coordenada para dar celeridade em suas manifestações conjuntas sobre casos de menor complexidade aparente, a exemplo de renovações das autorizações correlatas — vencidas ou na iminência do término de vigência — e manifestações atinentes a áreas tradicionalmente já exploradas, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.3. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto aos reiterados descumprimentos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022, o que contribuiu para longos atrasos na oferta de novos blocos exploratórios;

9.4. informar esta deliberação aos órgãos e às entidades elencados a seguir:

9.4.1. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Casa Civil da Presidência da República, Conselho Nacional de Política Energética, Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., Empresa de Pesquisa Energética, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento e Orçamento e Petróleo Brasileiro S.A.;

9.4.2. Câmara dos Deputados: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Minas e Energia;

9.4.3. Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

9.5. tornar pública a peça 90, que contém a versão do relatório de auditoria sem os trechos sujeitos a sigilo;

9.6. autorizar o monitoramento das determinações e recomendações expedidas por meio desta decisão;

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2620-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2621/2025 – TCU – Plenário



1. Processo TC 029.639/2017-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (039.211.334-16); Carlos Augusto Barros Estima (002.068.494-00); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Sebastião Ignácio de Oliveira Júnior (733.877.894-91).
4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco; Secretaria de Transportes do Estado do Pernambuco (Setra/PE); e Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Pernambuco (Seinfra).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Isadora França Neves (54.478/OAB-DF) e outros, representando Dynatest Engenharia Ltda; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca de possíveis irregularidades na execução do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Governo do Estado de Pernambuco para a reabilitação da BR-101/PE, no trecho conhecido como Contorno do Recife,

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

9.1. aplicar a Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante e Carlos Augusto Barros Estima, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.2. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990 (quando for o caso);

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

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

9.5. informar o conteúdo desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco e aos responsáveis.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2621-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2622/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 036.800/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Dalton Melo Macambira (240.291.573-00); André Luis de Barros Joaquim (148.858.378-12); O-Tek Tubos Brasil Ltda. (02.865.153/0001-27, atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.); Consórcio Adutora do Garrincho (07.095.824/0001-31); Construtora Getel Ltda. (06.535.819/0001-30); Romildo Rodrigues Nogueira Junior (444.239.183-15); Construtora Jurema Ltda. (05.802.590/0001-90); Humberto Costa e Castro (096.239.303-72); Mucuripe Construtora Ltda. (02.087.446/0001-20); e José Francisco dos Santos Rufino (018.790.573-87).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional e Estado do Piauí.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Uanderson Ferreira da Silva (OAB/PI 5.456); Marlio da Rocha Luz Moura (OAB/PI 4.505); David Martins Nunes (OAB/PI 14.903); Adriano Moura de Carvalho (OAB/PI 4.503); Genésio da Costa Nunes (OAB/PI 5.304); Ítalo Meneses Silva Taumaturgo (OAB/PI 11.152); Bruna de Sá Dinelli (OAB/SP 399.572); André Camerlingo Alves (OAB/SP 104.857); Thiago de Carvalho Ribeiro (OAB/PI 11.211); Francisco da Cruz Carvalho Araújo (OAB/PI 12.588); e André Mendes Espírito Santo (OAB/SP 220.485).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Dalton Melo Macambira, ex-Secretário Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. e de seu dirigente, Sr. André Luis de Barros Joaquim, e do Consórcio Adutora do Garrincho e de seu administrador Sr. José Francisco dos Santos Rufino, em razão de irregularidades na execução do Convênio 27/2003 (Siafi 499.682), celebrado com o Estado do Piauí, com o objetivo de implantar o Sistema Adutor do Garrincho.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas do Consórcio Adutora do Garrincho, bem como de suas empresas integrantes (Construtora Getel Ltda., Construtora Jurema Ltda. e Mucuripe Construtora Ltda.), e do Sr. Dalton Melo Macambira, dando-lhes quitação plena;

9.2. excluir os Srs. André Luis de Barros Joaquim, Romildo Rodrigues Nogueira Junior, Humberto Costa e Castro e José Francisco dos Santos Rufino do rol de responsáveis destes autos;

9.3. 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, julgar irregulares as contas da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.), condenando-a, na forma adiante apresentada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados



a partir das datas abaixo indicadas até o efetivo recolhimento, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
27/4/2005	290.033,34
27/4/2005	753.276,78
20/5/2005	1.029.751,20
9/9/2005	468.435,84
20/5/2005	81.182,78
28/6/2005	942.474,74
9/9/2005	50.035,79
26/11/2008	656.550,46

9.4. aplicar à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Piauí, consoante previsto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, bem como ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para ciência.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2623/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.614/2023-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

3.2. Responsável: Carlos Alberto de Souza Barboza (578.870.710-20).



4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS – Porto Alegre/RS – INSS/MPS.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
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 relativa à ocorrência de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários no âmbito da gerência executiva do Instituto Nacional do Seguro Social de Porto Alegre.

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

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

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza, com fundamento no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992;

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2.1.2008	4721,00	2.4.2013	1.033,53	5.10.2009	1576,00	26.12.2007	3568,55	30.5.2021	10983,14	26.9.2008	1631,00
2.1.2008	1149,36	4.4.2013	974,46	5.11.2009	1576,00	3.1.2008	853,24	15.10.2008	476,00	26.9.2008	2170,00
1.2.2008	687,00	2.5.2013	974,46	3.12.2009	2353,00	7.2.2008	510,00	5.11.2008	1722,00	9.10.2008	1724,00
3.3.2008	686,75	4.6.2013	975,43	6.1.2010	1576,00	4.3.2008	510,00	3.12.2008	2166,43	7.11.2008	1400,00
1.4.2008	719,23	3.7.2013	976,4	3.2.2010	1676,00	2.4.2008	534,00	6.1.2009	1722,43		
2.5.2008	719,23	2.8.2013	977,37	3.3.2010	1671,00	5.5.2008	534,00	6.2.2009	1757,43		
2.6.2008	719,23	2.9.2013	15.616,74	6.4.2010	1671,00	3.6.2008	534,00	6.3.2009	1789,43		
1.7.2008	508,87	17.10.2013	979,01	5.5.2010	1671,00	2.7.2008	531,00	3.4.2009	1825,43		
1.8.2008	513,23	4.11.2013	979,98	9.9.2008	885,00	4.8.2008	534,00	6.5.2009	1789,43		
1.9.2008	872,84	2.12.2013	1.759,42	9.9.2008	1832,00	2.9.2008	704,00	5.6.2009	1789,43		
1.10.2008	513,23	2.1.2014	971,62	3.10.2008	1191,00	2.9.2008	96,56	7.7.2009	1789,43		
3.11.2008	513,23	3.2.2014	1.031,99	5.11.2008	1190,49	2.10.2008	437,00	5.8.2009	1818,43		
1.12.2008	871,73	6.3.2014	1.032,76	11.7.2007	5782,00	2.10.2008	96,56	3.9.2009	2727,43		
2.1.2009	513,23	2.4.2014	1.033,53	11.7.2007	872,31	4.11.2008	437,00	5.10.2009	1818,43		
3.2.2009	513,23	6.5.2014	1.034,30	2.8.2007	872,31	4.11.2008	96,56	5.11.2009	1818,43		
2.3.2009	555,80	2.6.2014	1.035,07	4.9.2007	1046,97	2.12.2008	699,00	4.12.2009	2724,43		
1.4.2009	555,80	2.7.2014	948,27	4.9.2007	222,66	2.12.2008	96,56	6.1.2010	1818,43		
4.5.2009	555,80	1.8.2014	1.036,61	4.9.2007	37,59	5.1.2009	437,00	5.2.2010	1930,43		
1.6.2009	535,80	1.9.2014	1.398,58	17.10.2007	611,32	5.1.2009	96,56	3.3.2010	1930,43		
1.7.2009	741,80	1.10.2014	1.037,75	17.10.2007	222,66	3.2.2009	437,00	7.4.2010	1930,43		
3.8.2009	535,80	19.11.2014	950,18	17.10.2007	37,59	3.2.2009	96,56	5.6.2007	255,83		
1.9.2009	916,70	1.12.2014	1.870,10	5.11.2007	611,32	3.3.2009	469,00	5.7.2007	382,11		
1.10.2009	535,80	2.2.2015	1.247,86	5.11.2007	222,66	3.3.2009	96,56	6.8.2007	382,11		
3.11.2009	535,80	5.3.2015	567,17	5.11.2007	37,59	2.4.2009	469,00	6.9.2007	508,93		
1.12.2009	916,70	19.1.2009	1.388,90	4.12.2007	1044,97	2.4.2009	96,56	4.10.2007	382,45		
4.1.2010	535,80	19.1.2009	1.525,79	4.12.2007	222,66	5.5.2009	469,00	7.11.2007	382,45		
1.2.2010	582,57	5.2.2009	1.387,41	4.12.2007	37,59	5.5.2009	96,56	10.12.2007	510,28		
1.3.2010	582,57	2.3.2009	1.129,49	3.1.2008	611,32	2.6.2009	469,00	4.1.2008	381,78		
5.9.2008	2340,00	2.4.2009	1.131,65	3.1.2008	222,66	2.6.2009	96,56	13.2.2008	380,34		
5.9.2008	2925,00	7.5.2009	1.129,73	3.1.2008	37,59	2.7.2009	469,00	7.3.2008	380,34		
1.10.2008	2195,00	8.6.2009	1.129,81	7.2.2008	609,00	2.7.2009	96,56	4.4.2008	415,34		
3.11.2008	1731,12	1.7.2009	1.129,89	5.3.2008	609,00	4.8.2009	400,58	9.5.2008	415,34		
1.12.2008	2313,53	10.8.2009	1.129,97	2.4.2008	652,00	4.8.2009	96,56	5.6.2008	415,34		


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2.1.2009	1731,12	8.09.2009	1.832,08	5.5.2008	652,00	4.8.2009	68,00	3.7.2008	303,66		
2.2.2009	1794,04	15.12.2008	1.387,52	3.6.2008	652,00	2.9.2009	683,15	5.8.2008	301,78		
2.3.2009	1849,31	6.1.2009	1.261,10	2.7.2008	650,00	2.9.2009	96,56	8.9.2008	510,28		
1.4.2009	1912,23	4.2.2009	1.139,84	4.8.2008	732,00	2.9.2009	68,00	6.10.2008	302,28		
4.5.2009	1849,31	4.3.2009	1.155,93	2.9.2008	1189,00	2.10.2009	400,58	5.11.2008	302,28		
1.6.2009	1849,31	3.4.2009	1.156,02	2.10.2008	660,00	2.10.2009	96,56	4.12.2008	510,66		
1.7.2009	1849,31	6.5.2009	1.030,07	4.11.2008	646,00	2.10.2009	68,00	7.1.2009	301,78		
3.8.2009	1849,31	3.6.2009	1.030,16	2.12.2008	1097,00	4.11.2009	400,58	5.2.2009	301,78		
1.9.2009	3051,45	3.7.2009	901,88	7.1.2009	646,00	4.11.2009	96,56	5.3.2009	351,78		
1.10.2009	1849,31	13.8.2008	391,21	3.2.2009	648,00	4.11.2009	68,00	3.4.2009	351,78		
3.11.2009	1849,31	5.9.2008	1.576,19	3.3.2009	697,00	2.12.2009	680,24	6.5.2009	351,78		
1.12.2009	2959,65	8.10.2008	1.304,55	2.4.2009	687,00	2.12.2009	96,56	3.6.2009	351,78		
4.1.2010	1849,31	7.11.2008	1.304,91	6.5.2009	689,00	2.12.2009	68,00	14.10.2008	483,46		
1.2.2010	1998,99	5.12.2008	1.577,71	7.3.2007	257,98	5.1.2010	400,58	3.11.2008	1877,43		
1.3.2010	1986,89	8.1.2009	1.304,25	9.4.2007	275,04	5.1.2010	96,56	31.8.2017	71,13		
1.4.2010	1986,89	6.2.2009	1.304,61	9.4.2007	76,00	5.1.2010	68,00	29.9.2017	71,60		
3.5.2010	1986,89	6.3.2009	1.340,76	8.5.2007	305,15	2.2.2010	435,27	14.1.2008	363,28		
1.6.2010	1986,89	7.4.2009	1.340,94	8.5.2007	76,00	2.2.2010	96,56	1.2.2008	380,01		
9.9.2008	607,00	8.5.2009	1.340,06	8.6.2007	277,05	2.2.2010	68,00	3.3.2008	380,01		
1.10.2008	1012,00	5.6.2009	1.341,21	8.6.2007	76,00	2.3.2010	435,27	3.4.2008	415,01		
3.11.2008	1012,00	7.7.2009	1.341,06	8.6.2007	28,00	2.3.2010	96,56	2.5.2008	415,01		
28.10.2008	772,00	7.8.2009	1.341,06	9.7.2007	268,01	2.3.2010	68,00	3.6.2008	415,01		
9.12.2008	386,00	8.9.2009	2.010,48	9.7.2007	76,00	22.4.2008	10427,00	3.7.2008	417,12		
5.1.2009	257,00	7.10.2009	1.341,06	9.7.2007	28,00	6.5.2008	1449,00	1.8.2008	415,38		
11.2.2009	256,90	9.11.2009	1.341,06	9.7.2007	9,90	5.6.2008	1162,00	3.9.2008	557,80		
4.3.2009	273,00	7.12.2009	2.010,49	7.8.2007	268,01	3.7.2008	1051,00	3.10.2008	351,28		
3.4.2009	273,00	29.4.2008	13.915,00	7.8.2007	76,00	5.8.2008	1018,00	3.11.2008	351,28		
4.5.2009	273,00	5.5.2008	1.705,00	7.8.2007	28,00	3.9.2008	1749,00	3.12.2008	559,14		
1.6.2009	273,00	4.6.2008	1.705,00	7.8.2007	9,90	3.10.2008	1018,00	2.1.2009	348,88		
1.7.2009	273,00	2.7.2008	1.704,27	10.9.2007	442,68	5.11.2008	1018,00	3.22.2009	351,58		
30.7.2009	273,00	4.8.2008	1.372,77	10.9.2007	76,00	3.12.2008	1732,00	3.3.2009	402,28		
31.8.2009	409,00	2.9.2008	2.217,64	10.9.2007	28,00	6.1.2009	1018,00	3.4.2009	402,98		
29.9.2009	273,00	2.10.2008	1.302,10	10.9.2007	9,90	9.2.2009	1029,00	4.5.2009	403,68		
3.11.2009	273,00	4.11.2008	1.275,17	5.10.2007	268,01	4.3.2009	1109,00	3.6.2009	404,38		
1.12.2009	400,00	2.12.2008	2.057,13	5.10.2007	76,00	3.4.2009	1120,00	3.7.2009	405,08		
31.7.2008	1439,00	5.1.2009	1.230,13	5.10.2007	28,00	6.5.2009	1109,00	3.8.2009	405,78		
7.8.2008	768,70	3.2.2009	1.261,64	5.10.2007	9,90	3.6.2009	1109,00	3.9.2009	637,98		
4.9.2008	1025,43	3.3.2009	1.355,56	8.11.2007	268,01	6.7.2009	1109,00	2.10.2009	406,68		
6.10.2008	617,80	2.4.2009	1.387,19	8.11.2007	76,00	5.8.2009	1079,00	3.11.2009	407,38		
6.11.2008	618,27	5.5.2009	1.351,36	8.11.2007	28,00	4.9.2009	1853,00	3.12.2009	407,80		
23.9.2008	27352,00	2.6.2009	1.348,89	8.11.2007	9,90	5.10.2009	934,00	4.1.2010	401,28		
23.9.2008	624,42	2.7.2009	1.297,04	7.12.2007	437,66	6.11.2009	1079,00	3.2.2010	446,98		
1.10.2008	416,42	4.8.2009	1.298,11	7.12.2007	76,00	4.12.2009	1839,00	3.3.2010	447,68		
3.11.2008	416,42	2.9.2009	2.232,72	7.12.2007	28,00	7.1.2010	1079,00	12.2.2008	49851,00		
1.12.2008	625,76	2.10.2009	1.301,18	7.12.2007	9,90	4.2.2010	1177,00	12.2.2008	1298,00		
2.1.2009	415,92	4.11.2009	1.303,11	8.1.2008	268,01	3.3.2010	1144,00	4.3.2008	1298,00		
3.2.2009	416,92	2.12.2009	2.203,33	8.1.2008	76,00	23.9.2008	1375,00	2.4.2008	1363,00		
2.3.2009	465,92	5.1.2010	1.307,46	8.1.2008	28,00	23.9.2008	1192,00	5.5.2008	1363,00		
1.4.2009	465,92	2.2.2010	1.425,42	8.1.2008	9,90	2.10.2008	954,00	3.6.2008	1363,00		
4.5.2009	465,92	2.3.2010	1.422,62	12.2.2008	267,00	4.11.2008	954,00	3.7.2008	1363,00		
1.6.2009	465,92	5.4.2010	1.424,63	12.2.2008	76,00	26.12.2007	5182,00	5.8.2008	1429,00		
1.7.2009	465,92	2.12.2008	798	12.2.2008	28,00	4.1.2008	1138,32	2.9.2008	2148,00		
3.8.2009	465,92	3.12.2008	1.662,00	12.2.2008	9,90	8.2.2008	648,00	2.10.2008	1429,00		
1.9.2009	699,42	8.1.2009	1.330,00	10.3.2008	267,00	5.3.2008	648,00	4.11.2008	1429,00		
1.10.2009	466,42	6.2.2009	1.330,00	7.4.2008	302,00	3.4.2008	681,00	2.12.2008	2131,00		
3.11.2009	466,42	6.3.2009	1.091,00	8.5.2008	302,00	7.5.2008	681,00	5.1.2009	1429,00		
1.12.2009	1165,06	6.4.2009	1.091,00	6.6.2008	302,00	4.6.2008	681,00	3.2.2009	1439,00		
4.1.2010	465,78	6.5.2009	1.090,23	7.7.2008	301,00	3.7.2008	482,00	3.3.2009	1517,00		
1.2.2010	816,78	9.9.2008	1.073,00	8.8.2008	302,00	5.8.2008	487,00	2.4.2009	1527,00		
1.3.2010	653,78	9.9.2008	2.277,00	5.9.2008	509,00	3.9.2008	827,00	5.5.2009	1517,00		
1.4.2010	663,78	2.10.2008	1.463,00	7.10.2008	302,00	3.10.2008	487,00	2.6.2009	1517,00		
3.5.2010	663,78	4.11.2008	1.463,00	10.11.2008	302,00	5.11.2008	487,00	17.7.2007	76,28		
1.6.2010	663,78	2.12.2008	1.932,00	5.12.2008	499,00	3.12.2008	819,00	6.8.2007	381,44		
1.7.2010	663,78	6.1.2009	1.463,00	9.1.2009	293,00	6.1.2009	487,00	6.9.2007	476,81		
2.8.2010	663,00	4.2.2009	1.506,00	6.2.2009	293,00	4.2.2009	487,00	4.10.2007	381,56		
1.9.2010	919,78	3.3.2009	1.554,00	6.3.2009	342,00	4.3.2009	527,00	7.11.2007	381,56		



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1.10.2010	663,28	2.4.2009	1.597,00	7.4.2009	342,00	3.4.2009	527,00	6.12.2007	475,92		
1.11.2010	664,28	5.5.2009	1.554,00	8.5.2009	342,00	6.5.2009	527,00	27.12.2007	381,56		
1.12.2010	920,06	2.6.2009	1.554,00	5.6.2009	342,00	3.6.2009	527,00	30.1.2008	380,38		
3.1.2011	663,78	2.7.2009	1.554,00	18.11.2008	1435,35	3.7.2009	527,00	29.2.2008	380,38		
1.2.2011	702,78	4.8.2009	1.554,00	9.12.2008	1981,42	5.8.2009	527,00	28.3.2008	415,02		
1.3.2011	702,78	2.9.2009	2.522,00	9.1.2009	1978,42	3.9.2009	887,00	29.4.2008	415,02		
1.4.2011	709,78	2.10.2009	1.554,00	10.2.2009	1894,02	7.10.2009	527,00	29.5.2008	415,32		
2.5.2011	710,78	4.11.2009	1.554,00	6.3.2009	1894,02	5.11.2009	527,00	27.6.2008	333,00		
1.6.2011	709,00	2.12.2009	2.482,00	7.4.2009	1973,91	3.12.2009	879,00	30.7.2008	292,00		
1.7.2011	711,78	5.1.2010	1.554,00	15.5.2009	1933,03	6.1.2010	527,00	28.8.2008	499,00		
1.8.2011	712,28	3.2.2010	1.748,00	8.6.2009	1432,10	3.2.2010	571,00	29.9.2008	292,00		
1.9.2011	985,78	2.3.2010	1.711,00	9.7.2009	1435,33	3.3.2010	571,00	30.10.2008	292,00		
3.10.2011	713,03	5.4.2010	1.711,00	7.8.2009	1435,48	26.11.2008	550,00	4.12.2008	2871,78		
1.11.2011	714,03	20.5.2008	804	10.9.2009	2384,02	2.12.2008	1882,00	7.1.2009	1248,25		
1.12.2011	1259,31	4.6.2008	1.487,00	8.10.2009	1436,17	5.1.2009	1608,00	5.2.2009	1273,31		
2.1.2012	710,28	3.7.2008	1.487,00	9.11.2009	1436,32	3.2.2009	1633,00	5.3.2009	1363,39		
1.2.2012	811,08	5.8.2008	1.487,00	7.12.2009	3331,70	3.3.2009	1661,00	6.4.2009	1388,45		
1.3.2012	811,08	3.9.2008	2.051,00	8.1.2010	1930,62	2.4.2009	1686,00	7.5.2009	1267,31		
2.4.2012	812,28	3.10.2008	1.487,00	5.2.2010	1560,29	5.5.2009	1524,00	4.6.2009	1267,31		
2.5.2012	812,90	5.11.2008	1.487,00	5.3.2010	1559,99	2.6.2009	1524,00	6.7.2009	1232,89		
1.6.2012	812,62	3.12.2008	2.047,00	30.6.2016	796,74	2.7.2009	1338,00	6.8.2009	1232,89		
2.7.2012	900,36	7.1.2009	1.487,00	28.7.2016	804,83	4.8.2009	1338,00	4.9.2009	2104,16		
1.8.2012	900,53	4.2.2009	1.501,00	30.9.2016	821,09	2.9.2009	2177,00	6.10.2009	1203,91		
3.9.2012	1012,50	4.3.2009	1.576,00	30.11.2016	534,93	2.10.2009	1338,00	6.11.2009	1203,91		
1.10.2012	901,17	3.4.2009	1.591,00	29.12.2016	540,28	4.11.2009	1338,00	4.12.2009	2052,09		
5.11.2012	901,34	6.5.2009	1.576,00	31.1.2017	546,27	2.12.2009	1979,00	7.1.2010	1203,91		
3.12.2012	1523,64	3.6.2009	1.576,00	24.2.2017	552,10	5.1.2010	1164,00	4.2.2010	1312,56		
2.1.2013	1082,94	3.7.2009	1.576,00	31.3.2017	556,75	3.2.2010	1269,00	4.3.2010	1307,72		
1.2.2013	971,55	5.8.2009	1.576,00	27.4.2017	562,37	2.3.2010	1264,00	7.4.2010	1307,72		
1.3.2013	969,94	3.9.2009	2.370,00	31.5.2017	566,59	5.4.2010	1264,00	6.5.2010	1307,72		

9.4. aplicar ao Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do RI/TCU;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.9. enviar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis;

9.10. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.



10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2623-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 10 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta Ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 12 de novembro de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 45, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Tenho a honra de convidar Vossas Excelências para a abertura da exposição “Línguas africanas que fazem o Brasil”. Será na próxima quarta-feira, a partir das 18h30, no Centro Cultural TCU.

Realizada em parceria com o Museu da Língua Portuguesa, a exposição reúne obras, projeções e objetos que evidenciam a profunda contribuição dos idiomas e das culturas africanas para a consolidação da identidade nacional e da estrutura da língua portuguesa falada no Brasil.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA



Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro, com alegria, que o Técnico Federal de Controle Externo Paulo Sérgio de Bittencourt Amarante, da Secretaria do TCU no Estado do Pará, completou cinquenta anos de dedicação ao Tribunal de Contas da União na data de ontem.

Tive a oportunidade de conversar pessoalmente com o servidor e, mesmo passado meio século de serviços prestados a esta Casa, pude perceber entusiasmo e engajamento como de quem acabou de ingressar neste Tribunal. Sua trajetória é marcada pelo compromisso, pelo espírito público e por uma alegria contagiante que inspira a todos nós.

O servidor Paulo Sérgio é uma referência viva do que o TCU tem de melhor: competência, ética e amor à instituição.

Ao celebrar essa marca de cinquenta anos de serviço, reafirmamos o compromisso desta gestão com a valorização dos servidores, que são, em essência, o coração do Tribunal.

É o exemplo de servidores como o Paulo Sérgio que nos lembram que o TCU do futuro se constrói com pessoas dedicadas, que acreditam no valor do serviço público e no impacto do seu trabalho para o cidadão.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Desde o início da minha gestão, coloquei como prioridade aproximar ainda mais este Tribunal do cidadão. Não basta auditar com excelência, é preciso comunicar com clareza o que estamos decidindo aqui, como fiscais do dinheiro público.

Por isso, trago hoje uma boa notícia: O Ministro Aroldo Cedraz aceitou o desafio de apresentar, nas próximas semanas, o primeiro relatório de auditoria do TCU em linguagem simples.

Trata-se da auditoria Custo Brasil: Microempreendedores Individuais, que faz parte da estratégia de fiscalização deste Tribunal voltada a identificar os obstáculos que afetam o setor produtivo brasileiro e impactam a vida dos cidadãos. O mencionado relatório está sendo elaborado pela AudSustentabilidade, com base nessa abordagem de simplicidade, e reforça o compromisso do TCU em comunicar suas análises e decisões de forma cada vez mais clara, acessível e compreensível a todos.

Neste ano em que o Tribunal celebra 135 anos de história, reafirmamos nosso compromisso com a clareza, a transparência e a proximidade com a sociedade. Por fim, reitero meu agradecimento ao Ministro Cedraz e a todos os que têm contribuído para consolidar essa nova cultura de comunicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente



Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICADO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral.

Na sessão do dia 8/10/2025, comuniquei a este Plenário o recebimento de **Solicitação do Congresso Nacional (SCN)**, formalizada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados a partir de Requerimento do Deputado Afonso Hamm, a fim de que este Tribunal realizasse auditoria para fiscalizar a gestão na execução da Política Nacional de Crédito Rural.

As alegações congressuais, reforçadas por relatos da Associação dos Produtores e Empresários Rurais e da Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio, apontam para a persistência de graves fragilidades de governança e fiscalização no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Tais fragilidades se manifestam em possíveis práticas abusivas como desvio de finalidade, conversão indevida de crédito (CCB/CPR) e operações “mata-mata”, especialmente no contexto das crises climáticas no Rio Grande do Sul.

A SCN foi autuada como **TC-020.692/2025-0**, processo para o qual fui designado relator, em razão da reconhecida conexão com a auditoria abrigada no **TC 022.127/2024-0, que estava pautado para a sessão de hoje, mas que decidi desvincular após** audiência com o Presidente e técnicos do Banco Central na qual foram apresentados pontos específicos que demandam avaliação mais aprofundada.

Não obstante **a retirada de pauta**, o minucioso estudo realizado em meu Gabinete sobre o referido processo permitiu observar uma forte correlação entre os fatos trazidos na SCN e a maioria dos achados de auditoria do TC-022.127/2024-0, bem como com pontos relevantes identificados no **Acórdão 1.708/2017-Plenário**, prolatado quando da apreciação do processo 013.179/2016-0, também de minha relatoria, que tratou de Levantamento no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Diante da gravidade e da urgência do tema, bem como dos frutíferos debates ocorridos até o momento, informo a Vossas Excelências que estou encaminhando sugestões à Unidade Técnica competente, para que avalie a pertinência de sua incorporação ao planejamento da fiscalização que ocorrerá nos desdobramentos do TC-020.692/2025-0.

Sala das Sessões, 5 de novembro de 2025.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 45, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA



Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de n.ºs 2596 a 2623, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.655/2020-8

Natureza: Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos

Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).

Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONEXÃO RÁPIDA, SISTEMA AUTOMATED PEOPLE MOVER (APM), ENTRE ESTAÇÃO DE METRÔ E OS TERMINAIS DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS. ASSINATURA DE TERMO ADITIVO ANTES DO CUMPRIMENTO DE REQUISITOS PARA JUSTIFICAR A VIABILIDADE DO PROJETO. PRESENÇA DE PERIGO DA DEMORA E FUMAÇA DO BOM DIREITO. MEDIDA CAUTELAR ADOTADA POR ESTE TRIBUNAL. ANÁLISE DE OITIVAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. INSPEÇÃO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. NOVOS DOCUMENTOS. ORIENTAÇÕES À UNIDADE ESPECIALIZADA.

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 210), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 211-212):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento autuado em razão de comunicação do ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 11/3/2020, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP.
2. O projeto do APM que se pretende implementar no Aeroporto substituiria o atual serviço de

ônibus oferecido pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU Airport) entre a estação da CPTM e os terminais de passageiros, sem qualquer custo para o Poder Público ou para os usuários.

HISTÓRICO

3. O Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi prolatado nos seguintes termos:

‘9.1. revogar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do Despacho exarado à peça 138 e confirmada pelo Plenário por meio do Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário;

9.2. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a acompanhar ao menos anualmente a implantação do sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa execução das obras, com a possibilidade de prosseguir com avaliações bianuais, após esse período, até o final do contrato de operação do sistema;

9.3. cientificar o Ministério da Infraestrutura, a Secretaria de Aviação Civil e a Agência Nacional de Aviação Civil de que a ausência de estudos preliminares (pré-viabilidade) para a implantação de empreendimentos custeados com recursos federais é prática que fere os princípios da governança de políticas públicas e está em desacordo com o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018), c/c o § 3º do art. 3º do Decreto 9.830/2019, no art. 2º da Lei 9.784/1999, bem como com o que dispõe a Instrução Normativa 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia, que dispõe, entre outros assuntos, sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

9.4. indeferir o pedido do Consórcio AeroGRU de ingresso nos autos como terceiro interessado, com fundamento no art. 146, §§ 1º e 2º, do RITCU, uma vez que não foi demonstrada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo e, consequentemente, não conhecer do pedido de acesso à íntegra do processo e de reconsideração do Despacho que concedeu a medida cautelar;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura, à Secretaria de Aviação Civil, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Concessionária GRU Airport. (grifo nosso)'

4. Em 16/12/2022, foi celebrado o nono termo aditivo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, celebrado em 14 de junho de 2012 entre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.

5. O valor do reequilíbrio econômico-financeiro ante os investimentos relativos à elaboração de projeto e execução do APM ficou definido da seguinte maneira:

‘Com vistas a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato ante os investimentos relativos à elaboração de projeto e construção do APM as Contribuições Mensais sofrerão redução automática a partir da primeira parcela devida após a eficácia do Termo Aditivo 008, de 06 de setembro de 2021, até que seja satisfeito o montante total de R\$ 421.698.718,74 (quatrocentos e vinte e um milhões, seiscentos e noventa e oito mil setecentos e dezoito reais e setenta e quatro centavos).’

6. Em relação à operação do APM, o valor definido foi de R\$ 1.242.752,00 (data-base: dezembro de 2020), por mês de operação, a serem atualizados pelo IPCA.

7. Em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, realizou-se uma visita de acompanhamento da Anac às obras do APM, na data de 18/5/2023, cuja instrução encontra-se à peça 200.

8. Nos dias 25 e 26/10/2023, A Anac realizou visita de acompanhamento das obras, onde foram verificados os seguintes pontos:

- Montagem da via permanente;
- Fabricação de vigas;

- Remoção de interferências;
- Estruturas metálicas;
- Salas técnicas.

9. Observou-se que não foi possível verificar os seguintes itens:

- Plano de comissionamento do APM, apresentado pelo Consórcio Construtor à GRU Airport;
- Relatório contendo avanços planejado e realizado dos itens da obra em termos físicos, da forma como controlada pelo Consórcio Construtor e acompanhado por GRU Airport;
- Cronograma físico das atividades das obras de infraestrutura contendo data inicial e final previstas.

10. A conclusão da equipe da Anac foi que o caminho crítico verificado durante a visita está relacionado à implantação do sistema de automação do APM, que tem data de entrega fora do prazo previsto em contrato, ou seja, 18/2/2024. O cenário esperado é o não adimplemento das obrigações conforme aditivo contratual celebrado.

11. No dia 18/2/2024 realizou nova visita e constatou que a Concessionária não cumpriu com as obrigações contratuais referentes ao prazo de implantação e operacionalização do APM, conforme Nota Técnica N. 19/2024/GTIM/GIOS/SRA.

12. Após ser demandada pela Anac, GRU Airport apresentou um cronograma com o prazo de conclusão previsto para 13/5/2024.

13. O Relatório Mensal de Atividades do mês de maio/2024 apresentou novo prazo de conclusão para 10/10/2024.

14. Em 28/8/2024, a Anac solicita à GRU Airport confirmação da data definitiva de entrega do sistema APM.

15. O prazo foi alterado para 17/2/2025, conforme Relatório Mensal de Atividades do mês de setembro/2024.

16. Em 19/11/2024, a Anac realizou nova visita à obra, constatando que as obrigações de implantação e plena operação do sistema APM não se encontravam concluídas.

17. Em 8/1/2025, GRU Airport informou à Anac que data final para conclusão do projeto estava prevista para 31/8/2025.

18. Em 10/2/2025, a Anac solicitou à GRU Airport que protocolasse demonstrações suficientes que reforçassem a confiabilidade e garantia de entrega na data declarada (31/8/2025).

19. Em 12/2/2025, GRU Airport apresentou as evidências solicitadas pela Anac, indicando que o Projeto APM estava em fase final de testes, podendo ser aberto ao público aos finais de semana, a partir de 1/8/2025, reforçando a confiabilidade e garantia de entrega para a data de 31/8/2025.

20. Foram apresentadas as razões das alterações de datas do cronograma de comissionamento:

a) Alteração de 19/2/2024 para 13/5/2024 - em função da ruptura unilateral do contrato pela Schneider Electric, então contratada para Projeto e fornecimento dos Sistemas de Controle, foi necessário reiniciar a prospecção de fornecedores, abrir negociação e efetivamente contratar fornecedor substituto para o escopo da Schneider. A escolhida foi a SIEMENS/INNOMOTICS, empresa líder de mercado, mundialmente conhecida, com comprovada experiência em sistema de controle para APM's em todo o mundo;

b) Alteração de 13/5/2024 para 10/10/2024 - Mesmo com a ágil atuação do CONSÓRCIO na contratação da SIEMENS/INNOMOTICS, o projeto trouxe uma série de desafios que geraram inúmeras alterações de Engenharia não previstas pela nova contratada em sua solução. Pode-se citar, como exemplo, o relevante impacto relacionado à alteração do sistema de transmissão de dados de segurança do ATC - sistema de rádio para sistema de cabo irradiante - efeito das exigências de segurança operacional (CENELEC), tanto do ponto de vista dos prazos de

fornecimento do material importado da Bélgica (6 meses), de instalação (3 meses) quanto do prazo de comissionamento (2 meses);

c) Alteração de 10/10/2024 para 17/2/2025 - O desenvolvimento das atividades de *I/O Check* e *Safety Check*, parte integrante da fase de comissionamento e testes, foram dimensionados inicialmente, com base na experiência contratada SIEMENS/INNOMOTICS, dimensionamento este que, se mostrou insuficiente frente à complexidade do Sistema APM Aeromóvel, bem como dos requisitos de segurança SIL 4 para esse modal de transporte, que exigiu redundância de sinais em inúmeros dispositivos, tais como: (i) Sensores dos Aparelhos de Mudança de Via, (ii) Válvulas de Isolamento de Trecho, dentre outros;

d) Alteração de 17/2/2025 para 31/8/2025 - A continuidade e finalização das atividades de *I/O Check* e *Safety Check* ocorrerá até a primeira quinzena de março/2025. Essas atividades são predecessoras ao Comissionamento do Sistema Integrado que demandará um prazo total de 4 meses, conforme cronograma anexo da SIEMENS/INNOMOTICS (Anexo 8) e de forma estratificada apresentada abaixo no Cronograma Atualizado do Sistema APM.

21. A Concessionária também apresentou pleito nos seguintes termos:

‘... a Concessionária requer que esta Agência acolha os argumentos para: (i) afastar a incidência da cláusula **2.15-A.7** dado o cumprimento substancial do Projeto e, ainda, por se tratar de medida compatível com as diretrizes previstas no **Decreto 9.830/2019**, que orienta as decisões administrativas levando em conta suas consequências práticas; (ii) considerar como prazo final de entrega o dia 31/8/2025.’

22. Em 18/2/2025, a Anac informou a GRU Airport que a Diretoria Colegiada decidiu, por unanimidade, no âmbito da 6ª Reunião Administrativa Eletrônica, pela suspensão excepcional dos prazos que tratam as cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR pelo prazo de sessenta dias a contar do dia 18/2/2025.

‘2.15-A.7. Sem prejuízo das hipóteses de exclusão do investimento, prevista no item 2.15-A.6, in fine, o Contrato de Concessão será imediatamente alterado para excluir de seu escopo a obrigação relativa ao Projeto APM caso a Concessionária não conclua a implantação do APM em até 12(doze) meses contados da Data de Conclusão das obras do APM prevista no PEA, sem prejuízo da incidência das penalidades previstas nesse contrato.

2.15-A.8 Caso a obrigação relativa ao APM seja excluída do escopo deste Contrato, seja na forma dos itens 2.15-A.6 ou 2.15-A.7, a Concessionária deverá restituir ao Poder Concedente o valor das parcelas da Contribuição Mensal objeto de redução.’

23. A decisão da Diretoria Colegiada baseou-se na Nota Técnica 5/2025/SRA, especialmente no parágrafo 4.18:

‘Cabe reiterar a criticidade do estágio atual da implantação do Sistema APM, essencial para garantir a plena operacionalidade requerida. Deste modo, a conclusão da implantação somente poderá ser verificada por esta Agência quando da efetiva operacionalização do sistema, oportunidade em que será possível constatar a obtenção das certificações e o atendimento a todos os requisitos estabelecidos. Neste ponto, cabe frisar que independente do percentual de avanço do projeto, apenas com sua conclusão é que se tem o objeto da obrigação contratual. Por óbvio, mesmo um projeto com 99% de evolução, mas incapaz de transportar os passageiros da forma contratualizada, possui capacidade de processamento nula, sendo pior, inclusive, que a atual solução adotada pela Concessionária do Aeroporto (transporte por ônibus). Não se tem no atual modelo de contrato de concessão uma gestão por custos, mas sim por desempenho, de forma que a obrigação contratual não se trata da mera construção de vigas e montagem de veículos, tampouco trata da mera movimentação de usuários em qualquer condição do ponto A ao ponto B: a obrigação contratual envolve um sistema com características de transporte, segurança e conforto estabelecidas ao longo do processo de contratação e materializadas no Anexo 02 do Contrato.’

EXAME TÉCNICO

24. Em 18 e 19/2/2025, equipe da AudRodoviaAviação acompanhou a Anac na inspeção do APM. Foi realizado o trajeto da estação TPS 3 até a estação CPTM e da estação CPTM até a estação TPS 2. Observou-se que o controle das portas das estações e composição ainda está em modo manual; o sistema de informação (telas) e o sistema de som também não estão disponíveis. Percebeu-se a necessidade de regulagem do sistema de freio que apresentou uma operação de acionamento brusco. Foram visitadas as instalações do Centro de Operações e Manutenção (CMO) onde foi possível conhecer a sala de controle de operações, almoxarifado e manutenção.

25. Em 1º/9/2025, foi realizada vistoria técnica da Anac, com acompanhamento de equipe da AudRodoviaAviação. Constatou-se que o sistema ainda não se encontrava em operação, permanecendo em fase de comissionamento e testes com carga, etapa que precisa ser concluída para que se passe à fase de comissionamento e testes com passageiros, evidenciando a ausência de previsibilidade quanto à conclusão das etapas críticas do projeto.

26. Em 11/9/2025, foi emitida a Nota Técnica N. 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (peça 209), com a seguinte conclusão:

‘7.1 A falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária, juntamente com os sucessivos atrasos na entrega do objeto são indicativos de que os problemas enfrentados são de magnitude maior que aqueles informados pela Concessionária. À luz das constatações acima, esta área técnica avalia que não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou mesmo que o sistema é possível de ser entregue na forma como originalmente contratado.

7.2 O contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos. Nesse contexto, diante da ausência de cronograma confiável, **sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.**

7.3 Ante o histórico de descumprimentos e da constatação, em 01 de setembro, de que o APM segue inoperante, conclui-se que não há expectativa de prazo confiável para a conclusão do Sistema APM.’

CONCLUSÃO

27. Foram obtidas informações atualizadas sobre a implantação do APM, onde foi evidenciada a inadimplência da Concessionária quanto à entrega do empreendimento.

28. De acordo com a Anac, no contexto do acompanhamento da obra em tela, e não há confiabilidade de prazos, uma vez que a entrega do APM foi postergada quatro vezes: de fevereiro/2024 para outubro/2024, depois para fevereiro/2025, posteriormente para agosto/2025 e, atualmente, sem previsão definitiva de conclusão.

29. Para o momento, aguarda-se então o desfecho em relação à tomada de providências administrativas contratualmente já previstas por parte da agência reguladora, a qual seguirá sendo acompanhada por esta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Propõe-se, considerando o disposto no item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, encaminhar os autos para ciência do Ministro-Relator com as informações atualizadas sobre o sistema APM, para ciência e posterior retorno dos autos a esta unidade técnica.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Acompanhamento autuado em razão de comunicação do ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 11/3/2020, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida,

conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP.

2. Desde 2018, o deslocamento de passageiros entre a Estação Aeroporto da Linha 13 da CPTM e os terminais do Aeroporto de Guarulhos é realizado por um serviço de ônibus gratuito, operado pela concessionária que administra o aeroporto. A construção de um sistema automatizado de transporte (APM) para substituir os ônibus foi solicitada pela Secretaria de Transportes Metropolitanos de São Paulo, mas, por não ser uma obrigação contratual, sua implementação exigiria a celebração de um termo aditivo ao contrato de concessão.
3. O processo para formalizar essa nova obrigação envolveu o então Ministério da Infraestrutura e a Anac, e o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a acompanhar o caso. O TCU determinou a realização de estudos que comprovassem a viabilidade e o interesse público na escolha do sistema APM. Durante o processo, a Anac informou sobre pendências para a assinatura do termo aditivo, que dependia da aprovação do Ministério e da anuência da concessionária.
4. Apesar de uma deliberação da própria Anac que condicionava a assinatura do termo aditivo a uma manifestação prévia e definitiva do TCU, o aditivo foi assinado em setembro de 2021, antes do pronunciamento deste Tribunal. Em resposta, o TCU determinou a suspensão cautelar dos efeitos do termo aditivo, não apenas pelo descumprimento da condição estabelecida pela agência, mas também pela insuficiência dos documentos apresentados para justificar o interesse público no projeto.
5. Posteriormente, o relator, no voto que fundamentou o Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, reavaliou os pontos que levaram à suspensão. O documento concluiu que, apesar das falhas iniciais na apresentação de estudos comparativos, o sistema APM é de fato a solução mais adequada para o aeroporto. Considerando elididas as questões que suportavam a suspensão cautelar, o Tribunal decidiu por sua revogação, permitindo a continuidade do projeto sob o acompanhamento do Tribunal. Na mesma decisão, determinou que a unidade especializada realizasse acompanhamento ao menos anualmente até a sua completa finalização, prevendo a possibilidade de avaliações bianuais após a conclusão das obras, estendendo-se até o final do contrato de operação do sistema.
6. A primeira etapa desse acompanhamento materializou-se em inspeção realizada em 18/5/2023, cujas conclusões foram apreciadas e resultaram no Acórdão 2.027/2023-TCU-Plenário, no qual se reconheceu o fato de que a evolução do processo de implementação do APM não apresentava irregularidades ou riscos relevantes: “Foram obtidas informações atualizadas sobre a execução da obra, bem como o planejamento para a recuperação do atraso no cronograma, o qual, até o momento, mostra-se superável. Também foram definidos os marcos para a conclusão de serviços.” (peça 200, p. 7).
7. Em nova visita técnica, realizada em 18/2/2025, a equipe da unidade especializada, constatou que o empreendimento não fora entregue na data prevista em contrato, em 18/2/2024, caracterizando atraso de um ano. Ponderou-se, contudo, a existência de atenuantes para a demora, consignando-se que a obra estava finalizada, aguardando a certificação da operação, a qual estaria com 70% de execução. Registrou-se que, por esses motivos, a Anac havia suspenso provisoriamente a

aplicação das sanções previstas e ressaltou-se ausência de indícios de atuação irregular da referida Agência (peça 205).

8. Com base em tais análises, conduzi o Plenário deste TCU a prolar o Acórdão 832/2025-TCU-Plenário, que considerou atendido o acompanhamento até aquela data e determinou a restituição dos autos à unidade especializada para dar prosseguimento ao acompanhamento anual.
9. Não obstante, transcorrido cinco meses após o último pronunciamento do TCU, por meio do acórdão mencionado, juntou-se aos autos nota técnica emitida por equipe da Agência, que expressa relevante preocupação sobre a evolução da implementação do APM (peça 209).
10. No documento, a Agência aponta "falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária" e sucessivos atrasos que indicam problemas à operacionalização do equipamento maiores do que os reportados anteriormente. A nota técnica conclui que não há cronograma e chega a suscitar dúvidas quanto à exequibilidade do objeto nos termos pactuados.
11. Em face das relevantes informações recebidas e do acompanhamento em curso, mesmo antes do interregno anual, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) elaborou instrução relatando as recentes ocorrências, fazendo-a chegar ao meu Gabinete (peça 210).
12. Apresentado o histórico do acompanhamento relacionado à implementação do APM que ligará o terminal de passageiros do Aeroporto de Guarulhos à estrutura metroviária da Cidade de São Paulo, externo minha elevada preocupação acerca da evolução dos fatos narrados. Apesar da preocupação, não vislumbro a necessidade de atuação mais assertiva neste momento processual.
13. Primeiro, porque é a própria Agência Reguladora que noticia a ocorrência dos problemas associados ao progresso do comissionamento e testes do sistema APM, competindo-lhe a atuação administrativa primária sobre as possíveis irregularidades, o que demonstrou estar em curso.
14. Segundo, porque a concessionária, apesar de estar enfrentando problemas, é também interessada direta na entrada em operação do sistema, especialmente depois de realizados os vultosos investimentos que tendem a resultar em melhorias no seu desempenho operacional, o que se reflete não apenas na satisfação dos usuários, como também mitiga riscos sancionatórios a serem aplicados pela Anac. Ainda que não se tenha total transparência sobre os reais problemas, não houve relato de abandono ou desistência do empreendimento.
15. Diante do exposto, considerando o cenário de incerteza quanto à conclusão do projeto e a necessidade de um monitoramento rigoroso para resguardar o erário e o interesse público, em linha com o que foi determinado no item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, e observando a necessidade de um prazo para que a interação entre concessionária e Anac produzam novas informações relevantes a este processo, considero necessário e suficiente orientar a unidade para que promova nova etapa do acompanhamento em fevereiro de 2026, sem prejuízo de que encaminhe imediatamente ao relator informações novas que demandem atuação urgente desta Corte.



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 5 de novembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2596/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.655/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento autuado com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP;

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

9.1. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, em fevereiro de 2026, em nova etapa do acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a elucidar, no mínimo, os seguintes pontos: (i) evolução do processo de certificação da operação do APM; (ii) eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM; (iii) previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos; e (iv) detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária; e

9.2. orientar à unidade especializada que, caso tome ciência de fato novo que demande a atuação premente deste Tribunal relacionada a este acompanhamento, mesmo antes do prazo indicado, promova a remessa imediata dos autos ao gabinete do Relator.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2596-45/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I - CLASSE II - Plenário

TC 017.451/2025-6.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidades Jurisdicionadas: Presidência da República e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN). COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEDIDO DE INFORMAÇÕES SOBRE POSSÍVEL USO DE RECURSOS PÚBLICOS NA CAMPANHA “DEFENDA O BRASIL”. EXISTÊNCIA DE PROCESSO CONEXO COM O MESMO OBJETO. CONHECIMENTO. EXTENSÃO DOS ATRIBUTOS DE SCN AO PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO JÁ AUTUADO. 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 9), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 10-11):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, mediante Ofício 140/2025/CFFC-P (peça 2), originado do Requerimento 311/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 3).

2. O solicitante requer que esta Corte de Contas preste informações acerca da possível utilização de recursos públicos, estrutura estatal, servidores ou canais oficiais da administração pública federal na execução da campanha ‘Defenda o Brasil’, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em julho de 2025 (peça 3, p. 1).

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. O inciso III do art. 232 do RI/TCU, aliado ao art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução 215/2008, confere legitimidade ao presidente da CFFC para solicitar em nome do Congresso Nacional informações e a realização de fiscalizações ao TCU. Portanto, a solicitação poderá ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência.

EXAME TÉCNICO

4. O requerente afirma que o conteúdo das peças publicitárias veiculadas ultrapassa os limites da crítica internacional ao fomentar a polarização interna com ataques explícitos a figuras da oposição, além de se ancorar em símbolos nacionais para atacar adversários políticos, de modo a ferir o princípio da impessoalidade inscrito no art. 37 da Constituição Federal (peça 3, p. 2-3).

5. O requerimento questiona ademais a forma como a campanha foi conduzida, alegando que os meios empregados levantam suspeitas quanto ao eventual uso de estrutura pública ou envolvimento de servidores e recursos do governo federal, o que configuraria desvio de finalidade no uso dos recursos públicos para fins eleitorais ou partidários (peça 3, p. 3).

6. Esta Corte de Contas está apurando objeto que abrange a presente solicitação em processo de representação (TC 003.939/2025-1), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que se encontra aguardando instrução da unidade técnica.

7. Cabe ressaltar que o TC 003.939/2025-1 contém diversas representações de vários legitimados que solicitam a apuração de indícios de irregularidades nos gastos com publicidade e no uso dos meios de comunicação institucional do governo federal. Além destes autos, foi autuada representação acerca de suposto uso indevido de recursos públicos para financiar campanhas digitais de viés político-partidário do PT e mobilização digital em relação ao 'tarifaço' norte-americano sobre produtos brasileiros (TC 015.073/2025-4).

8. Destaca-se que não foi requerida realização de auditoria, constituindo os presentes autos solicitação de informação nos termos do art. 3º, §2º da Resolução-TCU 215/2008.

9. Uma análise minuciosa do TC 003.939/2025-1 e do TC 015.073/2025-4 permite informar que o assunto ainda não foi processado no TCU, estando ausente acórdão que expresse o posicionamento da Corte de Contas quanto ao tema objeto da solicitação, motivo pelo qual não é possível até este momento o encaminhamento de documentos, peças ou informações que esclareçam o solicitado nestes autos nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

CONCLUSÃO

10. Tendo em vista que a informação supracitada é a única disponível no momento, e que o tema tratado nos processos conexos é de alta complexidade, não sendo possível, dentro do prazo estabelecido no art. 15, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, prestar informações conclusivas por ser ainda necessária uma análise minuciosa das questões abordadas na solicitação, propõe-se declarar, por ora, a impossibilidade técnica do atendimento da solicitação, nos termos do art. 17, §1º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, encaminhando ao solicitante cópia desta instrução e da deliberação a ser proferida pelo Plenário.

11. Propõe-se, ademais, que o acórdão a ser proferido seja juntado ao TC 003.939/2025-1 e ao TC 015.073/2025-4, para que fique registrado que houve solicitação do Congresso Nacional sobre a temática e as respectivas equipes técnicas e os relatores responsáveis pelos aludidos processos tenham ciência que o conteúdo dos processos é de interesse do Poder Legislativo Federal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, preenchidos os requisitos previstos no art. 71, VII, da CF/1988, c/c art. 38, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, III, do RI/TCU, c/c art. 4º, I, 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) declarar a impossibilidade técnica, por ora, do atendimento da solicitação encaminhada, nos



termos do art. 17, §1º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

c) encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, na pessoa do presidente da Comissão, Exmo. Sr. Deputado Federal Bacelar, em resposta ao Requerimento 311/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, cópia desta instrução e da decisão que vier a ser proferida;

d) juntar cópia da decisão que vier a ser proferida aos TC 003.939/2025-1 e 015.073/2025-4, e;

e) encerrar os presentes autos.”

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 a possível utilização indevida de recursos públicos na execução da campanha “Defenda o Brasil”, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

2. A solicitação, em síntese, busca obter esclarecimentos do TCU sobre a regularidade dessa campanha em relação à aplicação de recursos públicos, ao uso de servidores e instalações governamentais, à sobreposição entre comunicação institucional e propaganda partidária, além de conformidade dos gastos com publicidade institucional do governo federal, especialmente em ano pré-eleitoral.
3. A Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), após exame dos questionamentos apresentados, verificou que o objeto da solicitação é apurado em processo de representação em trâmite no Tribunal, TC 003.939/2025-1, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que trata de forma ampla sobre possíveis irregularidades em gastos com publicidade institucional do governo federal.
4. Além disso, registra que há outro processo de representação em fase de instrução, TC 015.073/2025-4, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, acerca de suposto uso indevido de recursos públicos para financiar campanhas digitais de viés político-partidário e mobilização digital em relação à imposição de tarifas norte-americanas sobre produtos brasileiros.
5. Assim, a unidade instrutora propôs conhecer, declarar a inviabilidade de atender à solicitação de informações neste momento devido às apurações em andamento e anexar cópia da decisão aos processos conexos para posterior envio ao Congresso Nacional.
6. 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, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.
7. Quanto ao mérito, acolho a análise da unidade instrutora no que tange à identificação de processos conexos que tratam do objeto desta solicitação.
8. Considerando que os processos identificados se encontram em etapa de instrução e considerando a conexão temática com a presente solicitação, considero medida suficiente anexar este voto e o Acórdão que for proferido aos referidos processos para que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados seja comunicada assim que houver deliberação deste Tribunal.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2597/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.451/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Responsável: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Presidência da República e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Solicitação do Congresso Nacional, formulada por meio do Ofício 140/2025/CFFC-P, pelo qual o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Bacelar, encaminha o Requerimento 311/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, com requisição de informações sobre a possível utilização de recursos públicos na campanha “Defenda o Brasil”, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT),

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 I, 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 a apuração das questões suscitadas é objeto dos TCs 003.939/2025-1 e 015.073/2025-4 e que os resultados e as deliberações deste Tribunal lhes serão integralmente comunicados tão logo sejam concluídos;

9.3. juntar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos TCs 003.939/2025-1 e 015.073/2025-4; e

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

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2597-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 042.888/2021-2 [Apenso: TC 040.411/2023-0]
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) DA PANDEMIA DE COVID-19. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO FINAL. SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS E DE INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS EM CURSO NO TCU RELACIONADOS A IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DA VACINA COVAXIN (TC 006.789/2021-8) E EM CONTRATOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM A EMPRESA VTCLOG (TC 025.828/2021-5 E TC 037.065/2019-0). SOBRESTAMENTO DOS AUTOS DETERMINADO PELO ACÓRDÃO 837/2022-PLENÁRIO ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DOS PROCESSOS CONEXOS. SUPERVENIÊNCIA DAS DECISÕES DE MÉRITO NOS TRÊS PROCESSOS. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES E DAS DELIBERAÇÕES PROFERIDAS AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL. 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 29), que contou com a anuência do corpo diretivo (peça 30):

“INTRODUÇÃO

I. Trata-se do Ofício 2692/2021 - CPIPANDEMIA, de 05/11/2021 (peça 2), por meio do qual o Exmo.Sr. Senador Omar Aziz, que ocupava a presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, comunicou o encerramento dos trabalhos da comissão e encaminhou, em meio físico e digital, cópia do relatório final, denominado Parecer 1/2021 - CPIPANDEMIA, para que esta Corte de Contas adotasse as providências que considerasse pertinentes. Adicionalmente, solicitou informação sobre processos autuados neste Tribunal que (i) versavam sobre a contratação da empresa de logística VTCLLog (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0) e (ii) avaliasse violações administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões realizadas para aquisição da

vacina indiana Covaxin.

HISTÓRICO

2. Na instrução inicial, peça 9, foi proposta admissibilidade da solicitação com delimitação dos seguintes pedidos: a) fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin e b) informação sobre processos autuados neste Tribunal (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0).

3. Quanto à solicitação de fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, verificou-se que o processo de representação de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, TC 006.789/2021-8, englobava as principais questões inseridas no relatório final da CPI da Pandemia no que se refere à contratação dessa vacina, abordando, inclusive, aspectos relacionados à suposta ausência de registros de reuniões durante as negociações concernentes à aquisição do imunizante. Por essa razão, sugeriu-se que o Tribunal informasse, ao presidente do Senado, que o processo em comento tinha o escopo mencionado e encontrava-se em andamento, motivo pelo qual seria dada notícia quanto ao seu resultado, quando fosse apreciado no mérito.

4. Sobre informação do TC 025.828/2021-5, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratava de representação protocolada por parlamentares do Senado Federal sobre indícios de irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a VTCLog, para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), foi proposta comunicação ao presidente do Senado Federal, no sentido de que havia sido concedida cautelar pelo relator, posteriormente referendada pelo Plenário (Acórdão 2.178/2021-Plenário), para suspender os efeitos jurídicos (i) do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 e (ii) de qualquer pagamento referente ao subitem 2.7 - Manipulação de Item para Atendimento (*picking*), até que o Tribunal julgasse o mérito da matéria. Adicionalmente, deliberou-se que fosse informado que o processo se encontrava em andamento, em etapa de audiências, e, assim que fosse apreciado o mérito, seria dada notícia de seu resultado.

5. Por fim, quanto à informação do TC 037.065/2019-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que se tratava de acompanhamento autuado com a finalidade de fiscalizar diversos aspectos relacionados ao Contrato 59/2018 (também objeto do TC 025.828/2021-5), a saber: a) se o Ministério havia estruturado processo adequado para quantificar e monitorar os benefícios almejados com o referido contrato; b) se havia economicidade, eficácia e ganhos de eficiência administrativa em sua execução; c) se havia sido adequada a metodologia adotada para definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes, conforme disposto no subitem 9.4 do Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário; d) se houve cumprimento do subitem 9.5 desta última decisão, referente à possibilidade de contratação de seguro, por parte da aludida Pasta, tendente à indenização dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) armazenados; e) verificação da situação dos aditivos e apostilamentos realizados e em andamento no âmbito do referido contrato.

6. Em relação a esse processo, foi proposta informação, ao presidente do Senado Federal, que o TCU, por meio do Acórdão 2.752/2021-Plenário, i) havia considerado atendidas as determinações constantes dos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.234/2019-Plenário; ii) tinha autorizado constituição de processo apartado de representação, para verificar os quantitativos de Insumos Críticos de Saúde (ICS) transportados no âmbito do Contrato 59/2018, a partir de 2019, e como haviam sido aferidos e pagos; iii) havia expedido diversas determinações e ciências ao Ministério da Saúde, em face das irregularidades identificadas até o momento; e iv) tinha determinado realização de oitiva e de diligência junto à referida Pasta. Além disso, que foi também comunicado que o processo estava em andamento e que, após sua apreciação de mérito, dar-se-ia notícia de seu resultado.

7. As propostas foram ratificadas, mediante Acórdão 837/2022 - Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, peça 12, que deliberou, no item 9.6, por sobrestar a apreciação deste processo, até decisão de mérito dos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0.

EXAME TÉCNICO

8. Registra-se inicialmente que todos os TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0

tiveram apreciação de mérito. Por essa razão, propõe-se levantar o sobrestamento da apreciação deste processo para dar impulso processual e finalizar a apreciação destes autos.

TC 006.789/2021-8

9. O processo em tela tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (BBIL), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atualmente denominada 'OVS Importadora Ltda.').

10. As irregularidades sobre as quais os responsáveis foram instados a se manifestar foram:

10.1. OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentaram procuração forjada/adulterada, que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. De poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e (ii) apresentação de *Proforma Invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura;

10.2. Bharat Biotech International Limited: (i) apresentação direta/indireta de Proforma Invoices, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde;

10.3. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021: (i) ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contratado, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde;

10.4. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS): (i) ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário);

10.5. Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde: (i) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin em razão de: a) a Covaxin ter sido o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa; b) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; c) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; d) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de 'urgente', situação que não se verificou nos demais contratos; e e) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

11. Por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, o TCU i) **conheceu da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no **mérito**, **considerá-la procedente**; ii) considerou **revel a empresa OVS Importadora Ltda. e declarou sua inidoneidade** pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais; iii) **excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**;

iv) **acatou as razões de justificativa apresentadas pela empresa *Bharat Biotech International Limited***; v) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho**, aplicando-lhes, individualmente, a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00.

12. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira opuseram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes, peças 396 e 401, respectivamente, do TC 006.789/2021-8, que estão, ainda, pendentes de julgamento.

13. Os incisos I e II do artigo 17 da Resolução do TCU 215/2008 estabelecem, respectivamente, que a solicitação do Congresso Nacional é considerada integralmente atendida, I) no caso de solicitação de informação, com o encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos, e, II) no casos de solicitação de fiscalização, com o encaminhamento do resultado dos trabalhos realizados e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos ou de eventual conversão em tomada de contas especial. A leitura de ambos os dispositivos permite concluir que o primeiro posicionamento do Tribunal, antes de recursos, é suficiente para considerar a solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida.

14. Nesse sentido, entende-se que, em relação à solicitação de fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, para que possa ser considerada integralmente atendida, deverá ser informado ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor da deliberação a seguir mencionada, que:

14.1. No **TC 006.789/2021-8**, que **tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição**, pelo Ministério da Saúde (MS), da **vacina Covaxin/BBV152**, contra a covid-19, os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) **OVS Importadora Ltda.** (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e **Century Comércio e Distribuição Ltda.**: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) **Bharat Biotech International Limited**: apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) **a. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021**: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) **Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS)**: endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e) **Antônio Élcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde**: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. No momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

14.2. após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: i) **conhecer da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, **no mérito, considerá-la procedente**; ii) **considerar revel a empresa OVS Importadora Ltda. e declarar sua inidoneidade** pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja

aporte de recursos federais; iii) **excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**; iv) **acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa *Bharat Biotech International Limited***; v) **rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00.

14.3. foram opostos embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, pelos Srs. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira, que se encontram pendentes de julgamento.

TC 025.828/2021-5

15. Tratou-se de representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG. Seus achados foram organizados em três grupos, a saber: 1) primeiro termo aditivo, formalizado para aditar o contrato, com acréscimo de 25% do item 1 - Transporte do Contrato 59/2018, cujo valor passou de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06; 2) execução do contrato; 3) segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), que era realizado para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição.

16. Sobre o primeiro conjunto de achados foram apontadas as seguintes ocorrências: a) ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85; b) ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo; c) não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de 'Manifestação Jurídica Referencial', datada de 23/12/2014; d) indicação de justificativas, para o acréscimo, de fatos anteriores à celebração do contrato, que já eram de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da Pandemia da covid-19; e) demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados, baseada em uma única cotação de preços, obtida junto a potencial fornecedor.

17. Acerca dessas irregularidades, foi ouvido Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, que teria justificado a celebração do termo aditivo.

18. Em relação ao segundo conjunto de achados, foram listadas as seguintes irregularidades: a) valor glosado pelo Ministério da Saúde de R\$ 420.842,97, por cobrança a maior referente a suposto fretamento de aeronave, em 17/1/2021, para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM; b) glosa de R\$ 370.301,81, por valores pagos a maior, referentes a fretamento de aeronaves para distribuição de vacinas para o combate à covid-19.

19. Para responder por tais fatos, foi determinada a audiência de Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão de ter autorizado fretamento de aeronaves, sem previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, caracterizando contrato verbal, prática vedada por lei; além da falta de comprovação documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato. Adicionalmente foi chamada a empresa Voetur/VTCLOG para se manifestar em razão da ausência de comprovação de que teria executado os serviços.

20. Por fim, a respeito do terceiro conjunto de achados, que disse respeito ao segundo termo aditivo, o qual tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), foram ouvidos, em audiência, Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), que assinou o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, e Alex Lial Marinho, que era o então

Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde e emitiu despacho favorável ao aditamento. As falhas a eles atribuídas foram: a) ausência de análise tecnicamente fundamentada, dando causa ao aditamento com vantagem em favor da contratada; b) argumentaram que não haveria impacto econômico-financeiro no contrato, mas houve acréscimo de R\$ 18.000.000,00, somente de novembro/2018 a janeiro/2021; e c) consideraram aceitável a adoção de um ‘meio-termo’ entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, ao arrepio do procedimento licitatório.

21. Foi, ainda, realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, pelas seguintes ocorrências: a) celebrou o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018; b) teria feito suposto ‘jogo de planilha’, visto que apresentou proposta com descontos muito significativos em quase todos os serviços, exceto para o serviço de ‘manipulação de item para atendimento (*picking*)’; e c) indícios de conluio entre a empresa e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo.

22. Em relação ao primeiro grupo de achados, o TCU entendeu que Alex Lial Marinho teria atuado de acordo com as informações que tinha disponíveis, não sendo dele exigível conduta diversa, pois a discrepância do saldo contratual estimada teria decorrido de glosa de determinados valores pelo Ministério da Saúde. Além disso, não era sua competência o encaminhamento da minuta de termo aditivo para a análise da consultoria jurídica. Por tais razões, foi afastada a reprovabilidade de sua conduta para fins de aplicação de sanção.

23. Quanto ao segundo conjunto de achados, a respeito do frete da usina de oxigênio, que teve o valor de R\$ 420.872,97 glosado em função da divergência de quantitativos, a unidade técnica apontou que a empresa contratada não logrou êxito em comprovar que ela mesma teria realizado o transporte interestadual de uma usina de oxigênio do Rio de Janeiro (RJ) a Manaus (AM). Acerca dos fretamentos glosados por pagamento de valor a maior, a unidade técnica concluiu no mesmo sentido de que a documentação apresentada pela contratada não comprovava o alegado fretamento de aeronaves para transporte de vacinas.

24. Diante de tais indícios de dano ao erário, o relator acompanhou a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU, para que fosse instaurada tomada de contas especial, a fim de apurar os fatos e identificar os responsáveis. Concedeu, ainda, medida cautelar para que o Ministério da Saúde retivesse quantia referente aos valores impugnados. Adicionalmente, acompanhou proposta para que fosse autuada representação com o objetivo de apurar aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio, de média vazão, por R\$ 3.680.000,00, com nota fiscal do fabricante emitida no valor de R\$ 503.880,33.

25. Quanto ao terceiro conjunto de achados, que tratou do segundo termo aditivo, relacionado ao serviço de manipulação de itens (*picking*), destaca-se que, inicialmente, os fiscais do contrato, com acordo da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, entenderam que a apuração para o pagamento desse serviço de *picking* seria por insumo unitário manipulado, valor que se mostraria excessivo (R\$ 57.729.257,58). Com isso, o Ministério iniciou negociação com a contratada e propôs utilização de uma segunda métrica denominada *Stock Keeping Unit* (SKU), medição por produto catalogado a cada pedido expedido (R\$ 1.044.367,03). A contratada alegou que a métrica SKU seria inviável, pois ficaria aquém do real quantitativo de manipulações e, por essa razão, propôs que fosse utilizado o ‘volume de transporte’ como métrica (R\$ 18.983.096,10). Essa contraproposta foi aceita por ser ‘meio-termo’ entre o método SKU e o pagamento por unidade de produto, tornando-se mais vantajosa ao erário, se comparado ao previsto no contrato.

26. No entendimento do relator, o primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira a premissa baseada na interpretação literal do termo de referência, que levava a um resultado absurdo. Para ‘salvar’ o contrato, os gestores aceitaram a proposta da contratada, que seria o segundo erro dos responsáveis. Esses dois erros levaram à celebração do 2º termo aditivo, que representou o terceiro erro dos responsáveis. Uma vez constatada a falha no critério de medição, não caberia ao gestor negociar um ‘meio termo’ com a contratada, sob pena de violação ao princípio do prévio procedimento licitatório. Como o contrato está vinculado à licitação e às suas

regras, se houver verificação de impertinência destas últimas para a execução do contrato, cabe anulação do procedimento e não estabelecer negociações ao arrepio da lei.

27. Apesar de tais falhas, (i) Alex Lial Marinho elaborou nota técnica solicitando a realização do aditivo contratual com base na contraproposta da contratada, por se tratar de um ‘meio-termo’ entre os outros dois métodos disponíveis; e (ii) Roberto Ferreira Dias elaborou nota técnica manifestando-se favoravelmente ao aditivo contratual. Por essa razão, o relator entendeu que esses dois gestores praticaram atos eivados de erros grosseiros, o que justificaria sua responsabilização pessoal, com multa para ambos, e inabilitação de Roberto Ferreira Dias para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos.

28. Adicionalmente, como os pagamentos referentes ao *picking*, mesmo depois da revogação do segundo termo aditivo, ocorriam sem disponibilidade de dados para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, foi determinada autuação de uma representação para sua regular apuração.

29. Como (i) a controvérsia sobre a interpretação da forma de cobrança do *picking* se deu durante a execução do contrato, e (ii) não houve nenhum elemento indicativo de que ela deixou de apresentar desconto para esse item com o intuito deliberado de obter vantagens indevidas em futuros aditamentos (o que caracterizaria o ‘jogo de planilha’), o relator entendeu, no caso concreto, que não restou caracterizada a fraude ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras da oitiva da contratada.

30. Em face de todo o exposto, o TCU julgou, mediante o **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: 1) **conheceu da representação**, eis que preenchia os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa** da empresa **VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa** apresentadas pelos **Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho**, aplicando-lhes a **multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor, respectivamente, de R\$ 79.004,53 e de R\$ 50.000,00; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança** no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo (i) duas representações (uma para examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço ‘2.7 - Manipulação de item para atendimento’ e outra para esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio) e (ii) duas tomadas de contas especiais (uma para apurar suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG, a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03; outra para apurar suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15, em razão de operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, sem devida comprovação documental do alegado fretamento de aeronave); 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG**, referente ao fretamento de aeronaves (R\$ 150.157,03) e operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid (R\$ 6.307.257,15), até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar.

31. Os dois gestores interpuseram **Pedidos de Reexame**, que foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Ferreira Dias e dando provimento ao recurso de Alex Lial Marinho, tornando insubsistente a multa de R\$ 50.000,00 que lhe fora imputada por meio do Acórdão 651/2023 - Plenário.

32. O processo já conta com atestado de trânsito em julgado, peça 359 do TC 025.828/2021-5, e com exame para fins de encerramento, peça 364 do mencionado processo.

33. Conforme já exposto no parágrafo 13, em caso de a solicitação de informação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). Nos autos em tela, tem-se que o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações e, ademais,

já julgou os recursos contra ele interpostos, havendo atestado de trânsito em julgado e manifestação pelo encerramento do processo.

34. Nesse sentido, entende-se que, em relação ao pedido de informação do **TC 025.828/2021-5**, para que esta solicitação seja considerada integralmente cumprida, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor das deliberações a seguir mencionadas, que:

34.1. No processo em questão, que tratou de **representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018**, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, foram relacionados os seguintes achados: 1) quanto à celebração do **primeiro termo aditivo**, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à **fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade**, ii) além da **falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica** do Ministério da Saúde; 2) a respeito da **execução do contrato**, foram mencionadas irregularidades referentes à **glosa de valores por cobrança a maior** referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; 3) acerca **segundo termo aditivo**, que tratou do **serviço de manipulação de itens (picking)**, a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas **negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço**, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

34.2. o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual 1) **conheceu da representação, para julgá-la parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho** e aplicou-lhes a **multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança** no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG**, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

34.3. os Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho interpuseram **Pedidos de Reexame**, os quais foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, para negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido; e

34.4. o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

TC 037.065/2019-0

35. Trata-se de processo de acompanhamento para fiscalizar, em relação à execução do Contrato 59/2018, i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios dele esperados; ii) se a execução do contrato em tela, quando comparado com a contratação anterior do mesmo objeto, apresentava maior economicidade, eficácia e ganho de eficiência; iii) a metodologia adotada quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes.

36. Após medidas saneadoras, o TCU prolatou o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, mediante o qual é possível extrair as seguintes conclusões: 1) o

Ministério da Saúde não havia estruturado adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; 2) na execução desse contrato, não foram apurados indicadores que permitissem atestar economicidade, eficácia e ganhos de eficiência, em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; 3) a metodologia de índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, baseada no valor médio do transporte, que serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não refletia, na prática, os preços dos modais utilizados, observando-se variações expressivas entre os valores médios alcançados por tais índices e os valores efetivamente realizados.

37. Na sequência, a unidade técnica constatou que a contratada descumpriu os termos contratados, visto que não disponibilizou acesso, para o Ministério da Saúde, aos softwares (i) de gestão de armazéns, WMS - Warehouse Management System, e (ii) de gerenciamento de transporte, TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer as adequadas gestão e fiscalização do contrato. Em razão dessa verificação, foram realizadas audiências, diligências e oitivas.

38. As audiências foram encaminhadas aos seguintes responsáveis: a) Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, na condição de diretores do Departamento de Logística em Saúde (DLOG); e b) Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Fabiane Karwowski e Katiane Rodrigues Torre, na condição de coordenadores da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de coordenador-geral da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG/DLOG/SE/MS).

39. Todos eles foram chamados para se pronunciarem quanto à suposta omissão da empresa contratada em disponibilizar, ao Ministério da Saúde, acesso aos softwares de gestão de armazéns WMS e de gerenciamento de transporte TMS, que deveriam ter passado pela validação do ministério, antes do início da execução contratual. Importante mencionar que a falta de acesso aos softwares WMS e TMS impossibilitou a apuração dos indicadores (i) de atividade, (ii) de performance e (iii) de Acordo de Nível de Serviço, o que, além de contrariar os termos pactuados, inviabilizou a efetiva gestão das operações logísticas pelo DLOG/MS, ficando o controle total desse serviço sob responsabilidade da contratada.

40. Quanto aos responsáveis Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, não caberia alegação de fragilidade da governança dos contratos, pois isso não justificaria sua omissão em exigir da contratada o cumprimento de suas obrigações contratuais. Além disso, a disponibilização do portal eletrônico na internet pela contratada, para consultas e visualizações de dados, não teve o condão de dispensar o acesso aos softwares WMS e TMS ao Ministério da Saúde, visto que não forneciam dados suficientes que permitissem aferir indicadores de desempenho, pois as informações do portal estavam sujeitas a atualizações constantes, não garantindo, portanto, a integridade dos dados.

41. Destaca-se que Roberto Ferreira Dias deixou transcorrer *in albis* seu prazo de defesa, tendo apenas os outros dois responsáveis apresentado suas razões de justificativa. Assim, em face do exposto, (i) Roberto Ferreira Dias foi considerado revel e (ii) foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Tiago Pontes Queiroz e Ridauto Lúcio Fernandes. Além disso, o relator entendeu que deveria considerar, em relação aos responsáveis Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, as dificuldades enfrentadas, no exercício diário de funções administrativas, em tempos da Pandemia do Covid 19, pois atuaram durante essa fase. Quanto ao responsável Ridauto Lúcio Fernandes, o relator fez o destaque de que, a partir de sua gestão como diretor do DLOG, passou a ocorrer glosa e aplicação de penalidades à contratada.

42. Adicionalmente, precisavam ser consideradas algumas inconsistências relacionadas aos seguintes aspectos do contrato: 1) diferença de redação entre as exigências ligadas ao softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), pois o WMS não falava da obrigatoriedade de conceder acesso direto, on-line, ao MS, mas apenas a interoperabilidade com os sistemas do Ministério da Saúde; enquanto o TMS estabelecia que

poderia ser usado diretamente pela contratante, via internet (on-line), sendo a integração com os sistemas do Ministério apenas uma solução alternativa; 2) a atividade de validação, incluindo dos sistemas computadorizados, seria de responsabilidade da contratada; 3) a avaliação por parte dos fiscais do contrato deveria ser mensal e cobrir apenas o software WMS e o portal.

43. Em face de todas essas considerações, entendeu que haveria rigor excessivo em aplicar-lhes multa.

44. Em relação aos responsáveis Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Fabiane Karwowski e Katiane Rodrigues Torre, será analisada a situação de cada um, de forma separada.

45. No que diz respeito a Henrique da Cunha Mayrinck, não houve indicações de que o responsável em tela, quando do início da execução do contrato, teria efetuado qualquer verificação de que (i) a contratada detinha propriedade ou direitos de utilização de softwares WMS e TMS, e que (ii) estes, se existentes, atenderiam às especificações do termo de referência. Portanto, ele não efetuou a validação dos referidos softwares antes do início da execução do contrato. Além disso, a mera apresentação de um portal na internet não afastava a obrigação da contratada de disponibilizar os softwares de gerenciamento de armazém e de transporte ao Ministério da Saúde. Por tais motivos, suas razões de justificativa foram rejeitadas, mas não lhe foi aplicada multa em razão das mesmas atenuantes listadas no parágrafo 42 acima.

46. Acerca de Alex Lial Marinho, a análise foi no seguinte sentido: a) entendeu que não socorreria ao responsável em tela a alegação de que realizava reuniões quase diariamente com os fiscais do contrato, visto que não tiveram o efeito de impedir pagamentos indevidos à contratada, nem foram verificadas providências para buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia pelo Senado Federal; b) adicionalmente, seguiu o entendimento de que não merecia ser acolhido o argumento de que se estaria diante de novo entendimento sobre o software e os indicadores de desempenho, expostos pelos auditores do TCU, pois o Termo de Referência exigia expressamente a utilização de dois softwares de gerenciamento, WMS e TMS, aos quais deveria ser assegurado pleno acesso ao Ministério da Saúde; e também estabelecia indicadores de desempenho e um Acordo de Nível de Serviço, os quais não tinham como ser apurados, pois o MS não dispunha de informações suficientes sobre as operações executadas pela contratada.

47. Em face do exposto, rejeitou suas razões de justificativa. Quanto à sanção, utilizou das mesmas atenuantes constantes no parágrafo 42, em conjunto com o fato de que o gestor em tela teria reorganizado as atividades de fiscalização do Contrato 59/2018, motivo pelo qual deixou de aplicar-lhe multa.

48. Sobre a responsável Fabiane Karwowski, foram rejeitadas suas razões de justificativa pelos seguintes motivos: i) não poderia alegar desconhecimento dos termos do contrato, visto que o edital é 'a lei' da licitação e, dado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não pode ser alegado seu desconhecimento (artigo 3º da LINDB); ii) não merecia prosperar o argumento de que a contratada teria disponibilizado acesso a consultas e visualizações de dados por meio de um portal eletrônico, pois esse último não dispensava a contratada da obrigação de comprovar que possuía softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), e que estes atendiam às demais exigências do Ministério da Saúde.

49. Apesar disso, as dificuldades enfrentadas pela presente responsável, que assumiu atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que já estava em andamento, com problemas para os quais ela não havia concorrido, associado ao fato de que teve atitude resoluta de recusar o pagamento por serviços não comprovados em valores exorbitantes, serviram de circunstâncias atenuantes para afastar dela a aplicação de qualquer sanção.

50. Por fim, foram acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Katiane Rodrigues Torres, pois a) a responsável foi a única gestora à frente da CGLOG que adotou medidas concretas em face ao descumprimento das obrigações assumidas pela contratada, relativas à disponibilidade dos softwares WMS e TMS; b) além disso, apesar de ter atuado apenas como substituta eventual na

Coordenação-Geral da CGLOG, isso não lhe impediu de agir em conformidade com as atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018.

51. Em relação ao andamento dos trabalhos de atualização da norma interna relativa à gestão e fiscalização de contratos administrativos, considerando que a falta de estabelecimento de atribuições e de responsabilidades distintas dos agentes compromete o exercício eficaz das atividades de gestão e fiscalização contratual, além de indicar assunção deliberada de risco por parte da alta administração, foi determinada ciência ao Ministério Saúde de que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos que tratam da gestão e fiscalização de contratos.

52. Por fim, em razão da Solicitação do Congresso Nacional tratada no TC 042.888/2021-2, foi determinado o envio de cópia do acórdão prolatado ao Presidente do Senado Federal.

53. Com base em tais fundamentos, foi prolatado o **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, nos seguintes termos: a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando**, excepcionalmente, de **aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando**, excepcionalmente, de **aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; d) **dar ciência ao Ministério da Saúde, que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos** expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, que tratam da **gestão e fiscalização de contratos**, uma vez que tal normativo não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, fragilidade que configura assunção deliberada de risco pela alta administração; e) **remeter ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal, cópia da decisão**, tendo em vista a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 837/2022-TCU Plenário, do Relator Ministro Vital do Rêgo.

54. Após as devidas notificações, inclusive o Aviso 455-GP/TCU, de 20/6/2024, dirigido ao Presidente do Senado Federal (peça 246 do TC 037.065/2019-0), o processo recebeu despacho de encerramento, peça 266 do TC 037.065/2019-0.

55. Mais uma vez, destaca-se que, em caso de Solicitação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). No caso ora analisado, o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações, bem como já houve manifestação pelo encerramento dos autos.

56. Nesse sentido, entende-se que, em relação ao pedido de informação do **TC 037.065/2019-0**, para que possa ser considerado integralmente atendido, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, que:

56.1. o processo em questão, que trata **de acompanhamento da execução do Contrato 59/2018**, verificou que a **contratada descumpriu os termos contratados**, ao **não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System**, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

56.2. o TCU, após promover audiências dos gestores acerca dessa irregularidade, julgou seu mérito, mediante **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, para a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando**, excepcionalmente, **de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando**, excepcionalmente, **de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da



Lei 8.443/1992; adicionalmente, d) **dar ciência ao Ministério da Saúde**, que a **Portaria GM/MS 78/2006** estava em **desconformidade com os normativos** expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, que tratam da **gestão e fiscalização de contratos**;

56.3. o processo, após as devidas notificações, inclusive o Aviso 455-GP/TCU, de 20/6/2024, dirigido ao Presidente do Senado Federal, recebeu despacho de encerramento.

CONCLUSÃO

57. A presente Solicitação do Congresso Nacional, que foi admitida com delimitação dos seguintes pedidos: a) fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin e b) informação sobre processos autuados neste Tribunal (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0), estava com sua apreciação sobrestada até decisão de mérito dos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0. Considerando que foram prolatados acórdãos de mérito nos mencionados processos, propõe-se que seja levantado tal sobrestamento, a fim de que seja dado impulso processual e seja finalizada a apreciação destes autos (parágrafos 2, 7 e 8).

58. O TC 006.789/2021-8, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (BBIL), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., atualmente denominada 'OVS Importadora Ltda.', convocou os responsáveis para se manifestarem sobre irregularidades relacionadas, em síntese, à i) apresentação de procuração e notas de pagamento (*proforma invoice*) fraudulentas; ii) autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo diante de irregularidades de fácil verificação; e iii) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin (parágrafos 9 e 10).

59. Por meio do Acórdão 1.179/2025 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, o TCU julgou o processo no mérito, no seguinte sentido: i) conheceu da representação para considerá-la procedente; ii) declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda.; iii) excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual; iv) acatou as razões de justificativa da empresa *Bharat Biotech International Limited*; v) rejeitou as razões de justificativa de Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafo 11).

60. Os Srs. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira opuseram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes. Tais recursos ainda estão pendentes de julgamento (parágrafo 12).

61. Cabe mencionar que o artigo 17, inciso II, da Resolução do TCU 215/2008 estabelece que a Solicitação do Congresso Nacional é considerada integralmente atendida, no caso de solicitação de fiscalização, quando do encaminhamento do resultado dos trabalhos realizados e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal, antes de eventuais recursos ou de eventual conversão em tomada de contas especial (parágrafo 13).

62. Nesse sentido, entende-se que, em relação à presente solicitação de fiscalização da contratação da vacina Covaxin, para que possa ser considerada integralmente cumprida, deverá ser informado ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor da deliberação a seguir mencionada, que: I) o TC 006.789/2021-8, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, ouviu os responsáveis sobre irregularidades relacionadas a i) apresentação de documentos fraudulentos; ii) aceitação das notas de pagamento com irregularidades de fácil verificação e iii) tratamento preferencial à aquisição da Covaxin; II) após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do Acórdão 1.179/2025 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual, dentre outras deliberações, declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. e rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; III) os Srs. Antônio Élcio Franco Filho e

Regina Célia Silva Oliveira apresentaram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, que se encontram pendentes de julgamento (parágrafo 14).

63. Quanto ao TC 025.828/2021-5, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCL, foram relacionados achados quanto a três grupos, a saber: 1) primeiro termo aditivo; 2) execução do contrato; 3) segundo termo aditivo (parágrafo 15).

64. Quanto ao primeiro grupo, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade, ii) além da falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Em relação ao segundo grupo, foram mencionadas irregularidades referentes à glosa de valores por cobrança a maior relacionada a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19. Por fim, acerca do terceiro grupo, a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado pelo serviço de *picking*, ao arrepio da lei (parágrafos 16, 18, 25 e 26).

65. Após chamar os responsáveis para se manifestarem em sede de contraditório, o TCU julgou o processo no mérito, mediante Acórdão 651/2023 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: 1) conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; 2) acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG; 3) rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor, respectivamente, de R\$ 79.004,53 e de R\$ 50.000,00; 4) inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; 5) determinou autuação de quatro processos apartados, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG, referente ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar (parágrafo 30).

66. Os gestores condenados interuseram Pedidos de Reexame, que foram julgados, mediante Acórdão 1.861/2024 - Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Ferreira Dias e dando provimento ao recurso de Alex Lial Marinho, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do Acórdão 651/2023 - Plenário (parágrafo 31).

67. Destaca-se que o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento (parágrafo 32).

68. Cumpre ressaltar que, em caso de solicitação de informação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal, antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). Como, no presente caso, o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações e, ademais, já julgou os recursos contra ele interpostos, havendo atestado de trânsito em julgado e manifestação pelo encerramento do processo, entende-se que, em relação ao pedido de informação do TC 025.828/2021-5, deverão ser apresentadas as referidas informações ao Presidente do Senado Federal, encaminhando, em conjunto, o inteiro teor das deliberações mencionadas, a fim de que a presente solicitação do Congresso Nacional seja integralmente atendida (parágrafos 33 e 34).

69. Por fim, tem-se o TC 037.065/2019-0, que é um processo de acompanhamento para fiscalizar, em relação à execução do Contrato 59/2018, i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios dele esperados; ii) se a execução do contrato em tela, quando comparado com a contratação anterior do mesmo objeto, apresentava maior economicidade, eficácia e ganho de eficiência; iii) a metodologia adotada quanto à definição dos

índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes (parágrafo 35).

70. O mencionado processo, após medidas saneadoras, recebeu deliberação do TCU, mediante Acórdão 2.752/2021-TCU Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, mediante o qual é possível extrair as seguintes conclusões: 1) o Ministério da Saúde não havia estruturado adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; 2) na execução deste contrato, não foram apurados indicadores que permitissem atestar economicidade, eficácia e ganhos de eficiência em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; 3) a metodologia de índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, baseada no valor médio do transporte, que serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não refletia, na prática, os preços dos modais utilizados, observando-se variações expressivas entre os valores médios alcançados por tais índices e os valores efetivamente realizados (parágrafo 36).

71. Na sequência, houve constatação, pela unidade técnica, de que a contratada havia descumprido os termos contratados, visto que não disponibilizou acesso, para o Ministério da Saúde, aos softwares de gestão de armazéns, WMS - Warehouse Management System, e de gerenciamento de transporte, TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato. Em razão dessa verificação, foram realizadas audiências, diligências e oitivas (parágrafo 37).

72. Depois de finalizadas as oitivas, o TCU concluiu o processo de acompanhamento, por meio do Acórdão 1.161/2024 - Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, que, dentre outras deliberações, i) considerou revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; ii) acolheu as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres; e iii) rejeitou as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafo 53).

73. Após as devidas notificações, o processo recebeu despacho de encerramento. (parágrafo 54).

Nesse sentido, com fulcro no artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008, propõe-se que, em relação ao pedido de informação do TC 037.065/2019-0, para que seja considerado integralmente cumprido, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, que i) o processo em questão, que trata de acompanhamento da execução do Contrato 59/2018, verificou que a contratada descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato; ii) após audiência dos gestores, o processo foi julgado no mérito, mediante Acórdão 1.161/2024 - Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; iii) já houve despacho de encerramento dos autos; (parágrafos 55-56).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, por intermédio do Ofício 2692/2021 - CPIPANDEMIA, de 5/11/2021, à consideração superior, com a proposta de:

74.1. levantar o sobrestamento da apreciação dos autos, determinada no item 9.6 do Acórdão 837/2022 - Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo;

74.2. informar ao Exmo. Sr. Davi Alcolumbre, presidente do Senado Federal, que:

74.2.1. quanto à **contratação da vacina Covaxin**:

a) no **TC 006.789/2021-8**, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) **OVS**

Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) **Bharat Biotech International Limited:** apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) **Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021:** emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) **Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS):** endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e) **Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde:** pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. No momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

b) após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: i) **conhecer da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, **no mérito, considerá-la procedente**; ii) considerar **revel a empresa OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e declarar sua inidoneidade**, pelo período de quatro anos, para participar de licitação na administração pública federal, ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios, em que haja aporte de recursos federais; iii) **excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**; iv) **acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited**; v) **rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Elcio Franco Filho - R\$ 70.000,00;

c) foram opostos embargos de declaração com efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, por Antônio Elcio Franco Filho e por Regina Célia Silva Oliveira, os quais se encontram pendentes de julgamento.

74.2.2. Em relação à decisão de mérito proferida no âmbito do **TC 025.828/2021-5**:

a) no processo em questão, que tratou de **representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018**, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, foram relacionados os seguintes achados: 1) quanto à celebração do **primeiro termo aditivo**, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à **fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade**, ii) além da **falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica** do Ministério da Saúde; 2) a respeito da **execução do contrato**, foram mencionadas irregularidades referentes à **glosa de valores por cobrança a maior** referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; 3) acerca **segundo termo aditivo**, que tratou do **serviço de manipulação de itens (picking)**, a irregularidade apontada residuiu no fato de que foram

promovidas **negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço**, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

b) o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual 1) **conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho e aplicou-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992**; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos**; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG**, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

c) os Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho interpueram **Pedidos de Reexame**, os quais foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, para negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido;

d) o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

74.2.3. acerca da decisão de mérito proferida no âmbito do **TC 037.065/2019-0**:

a) o processo em questão, que trata de **acompanhamento da execução do Contrato 59/2018**, verificou que a **contratada descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System**, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

b) o TCU, após promover audiências dos gestores acerca dessa irregularidade, julgou seu mérito, mediante **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, para a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992**; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992**; adicionalmente, d) **dar ciência ao Ministério da Saúde, que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, que tratam da gestão e fiscalização de contratos**;

e) o processo, após as devidas notificações, recebeu despacho de encerramento.

74.2.4. remeter ao Exmo. Sr. Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal, cópias do inteiro teor das seguintes deliberações do TCU: **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler; **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler; **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira;

74.2.5. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, incisos I e II, da Resolução - TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo senador Omar Aziz, então presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, por meio do Ofício 2692/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/11/2021. No expediente, o parlamentar encaminhou o relatório final dos trabalhos para a adoção das providências cabíveis e solicitou informações sobre processos que tratam da empresa VTCLLog, além da apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), em análise inicial, propôs o conhecimento da solicitação, delimitando os pedidos ao fornecimento de informações sobre os TCs 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0, e à questão da fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, incluindo a ausência de registros de reuniões.
3. Verificou-se que o TC 006.789/2021-8 (representação, de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler) já englobava as principais questões do relatório da CPI sobre a Covaxin, inclusive a falta de registros das reuniões. Assim, propôs-se informar ao solicitante sobre o andamento desse processo e que o resultado seria comunicado após a decisão de mérito.
4. Quanto ao TC 025.828/2021-5 (representação, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler), referente a irregularidades em aditivos ao Contrato 59/2018 do Ministério da Saúde com a VTCLLog, propôs-se informar sobre a cautelar concedida (Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário) e o andamento do processo, com comunicação posterior do mérito.
5. Em relação ao TC 037.065/2019-0 (acompanhamento, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), que também fiscalizava o Contrato 59/2018 (VTCLLog) sob diversos aspectos, propôs-se informar sobre a deliberação já proferida (Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário), incluindo determinações, ciências e a constituição de processo apartado, bem como sobre o andamento e a futura comunicação do mérito.
6. Acolhendo tais propostas, este Tribunal, por meio do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, conheceu da solicitação e determinou o sobrestamento destes autos até a decisão de mérito nos TC 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0.
7. Na instrução à peça 29, em 29/9/2025, a AudSaúde informa que todos os três processos mencionados tiveram seus méritos apreciados, propondo o levantamento do sobrestamento para atendimento final da solicitação.
8. A unidade detalha as decisões proferidas: no TC 006.789/2021-8 (Covaxin). O Acórdão 1.179/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler, considerou a representação procedente, declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa), acatou justificativas da Bharat Biotech e rejeitou as de Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes multas individuais. Os embargos de declaração opostos por dois dos responsáveis estão pendentes de julgamento.
9. No TC 025.828/2021-5 (VTCLLog - Aditivos), o Acórdão 651/2023-Plenário, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler, julgou a representação parcialmente procedente; acatou justificativas da VTCLLog; rejeitou as de Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes multa; inabilitou Roberto Ferreira Dias; determinou a autuação de quatro processos apartados, em duas representações e duas tomadas de contas especiais e determinou retenção cautelar de valores. Pedidos de reexame foram julgados pelo Acórdão 1.861/2024-Plenário, de

relatoria do Ministro Jorge Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Dias e dando provimento ao de Alex Marinho, tornando a multa insubsistente. O processo transitou em julgado.

10. No TC 037.065/2019-0 (VTCLog - Acompanhamento Contrato 59/2018), que apurou o descumprimento contratual pela não disponibilização dos softwares WMS e TMS pela VTCLog, o Acórdão 1.161/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, após audiências dos gestores, considerou revel Roberto Ferreira Dias; acolheu as justificativas de Katiane Rodrigues Torres e rejeitou as dos gestores Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar-lhes multa, e deu ciência ao Ministério da Saúde sobre desconformidade normativa. O processo foi encerrado.
11. Com base nessas decisões de mérito e no art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008, a unidade instrutora propõe informar ao Presidente do Senado Federal o teor das deliberações proferidas nos três processos (Acórdãos 1.179/2025-Plenário, 651/2023-Plenário, 1.861/2024-Plenário e 1.161/2024-Plenário), remeter cópias das peças pertinentes, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar os presentes autos.
12. Preliminarmente, conheço da presente solicitação do Congresso Nacional, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, uma vez que foi formulada pelo Senador Omar Aziz, na condição de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, colegiado legitimado para tanto.
13. Quanto ao mérito, concordo com a proposta de encaminhamento da unidade instrutora. Conforme detalhado no relatório precedente, as informações e providências requeridas pela CPI da Pandemia foram objeto de processos específicos no âmbito desta Corte de Contas.
14. A apuração de possíveis irregularidades na aquisição da vacina Covaxin, incluindo a questão da ausência de registros formais de reuniões mencionada pela CPI, foi abordada no TC 006.789/2021-8. O mérito dessa representação foi apreciado por meio do Acórdão 1.179/2025-Plenário, que resultou na declaração de inidoneidade de empresa e na aplicação de multas a gestores, encontrando-se pendentes de julgamento apenas embargos de declaração opostos.
15. Em complemento ao que sugere a unidade especializada, informo que, na sessão ordinária do Plenário realizada em 8/10/2025, com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-006.789/2021-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 12/11/2025.
16. As solicitações de informação sobre os processos TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0, ambos relacionados a contratações da empresa VTCLog pelo Ministério da Saúde, também podem ser atendidas. O TC 025.828/2021-5, que cuidou de representação sobre aditivos contratuais, teve seu mérito julgado pelo Acórdão 651/2023-Plenário, com posterior apreciação de recursos pelo Acórdão 1.861/2024-Plenário, tendo o processo transitado em julgado. Já o TC 037.065/2019-0, referente ao acompanhamento da execução do Contrato 59/2018, foi apreciado no mérito pelo Acórdão 1.161/2024-Plenário e posteriormente encerrado.
17. Desse modo, tendo em vista que os processos mencionados já tiveram seus méritos apreciados por este Tribunal, abordando as questões levantadas pela CPI da Pandemia, a presente Solicitação do Congresso Nacional pode ser considerada integralmente atendida, nos termos do art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008.



18. Impõe-se, portanto, levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.6 do Acórdão 837/2022-Plenário, comunicar ao Presidente do Senado Federal as conclusões alcançadas nos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0, encaminhar cópia das deliberações pertinentes e, por fim, arquivar estes autos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2598/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.888/2021-2.
- 1.1. Apenso: 040.411/2023-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Senador Omar Aziz, então presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, mediante o Ofício 2692/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/11/2021, comunicando o encerramento dos trabalhos da comissão, encaminhando cópia do relatório final (Parecer 1/2021 – CPIPANDEMIA) e solicitando informações sobre processos que tratam da empresa VTCLog e sobre a apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin;

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 sobrestamento da apreciação destes autos, determinado no item 9.6 do Acórdão 837/2022-Plenário;

9.2. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, 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;

9.3. informar ao Presidente do Senado Federal, senador Dalvi Alcolumbre, que:

9.3.1. quanto à contratação da vacina Covaxin:

9.3.1.1. esta Corte de Contas tratou, no âmbito do TC 006.789/2021-8, de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, em que os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) apresentação

de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) Bharat Biotech International Limited: apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS): endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e e) Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

9.3.1.2. após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do Acórdão 1.179/2025-TCU-Plenário, em que conheceu da representação e, no mérito, a considerou procedente; considerou revel a empresa OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), declarando sua inidoneidade, pelo período de quatro anos, para participar de licitação na administração pública federal, ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios, em que haja aporte de recursos federais; excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual; acatou as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited; e rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Elcio Franco Filho - R\$ 70.000,00;

9.3.1.3. foram opostos embargos de declaração com efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, por Antônio Elcio Franco Filho e por Regina Célia Silva Oliveira, os quais se encontram pendentes de julgamento;

9.3.2. quanto a possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG:

9.3.2.1. este Tribunal, no TC 025.828/2021-5, tratou de representação em que foram identificados os seguintes achados: a) quanto à celebração do primeiro termo aditivo, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, à fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade, além da falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde; b) a respeito da execução do contrato, foram mencionadas irregularidades referentes à glosa de valores por cobrança a maior referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; e c) acerca segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

9.3.2.2. o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no

mérito, por meio do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, mediante o qual conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG; rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; determinou autuação de quatro processos apartados, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; e determinou retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

9.3.2.3. em pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, esta Corte de Contas decidiu, mediante Acórdão 1.861/2024-TCU- Plenário, negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido, estando o processo, atualmente, com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

9.3.3. quanto à execução do Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a VTCLog:

9.3.3.1. no âmbito do processo de acompanhamento TC 037.065/2019-0, este Tribunal verificou que a empresa descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de *armazéns WMS - Warehouse Management System* e de gerenciamento de transporte *TMS - Transportation Management System*, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

9.3.3.2. após promover audiências dos gestores acerca da irregularidade descrita no item anterior, o TCU julgou o mérito, mediante Acórdão 1.161/2024-TCU-Plenário, considerando revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; acolhendo as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres; rejeitando as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e dando ciência ao Ministério da Saúde que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG que tratam da gestão e fiscalização de contratos;

9.3.3.3. o processo TC 037.065/2019-0, após as devidas notificações, foi encerrado.

9.4. remeter cópia dos Acórdãos 1.179/2025-TCU-Plenário, 651/2023-TCU-Plenário, 1.861/2024-TCU-Plenário e 1.161/2024-TCU-Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos, ao Presidente do Senado Federal, para subsidiar as informações aqui prestadas;

9.5. considerar a presente solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Presidente do Senado Federal; e

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

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2598-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 029.074/2019-3 [Apenso: TC 023.599/2018-9]

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.a

Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poco (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antonio Chehin (162.358.848-00); Fabio Bonini Simoes de Lima (127.822.558-78); Flavio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Luiz Carlos Vendrame Junior (313.556.868-73); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2o Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sergio Pedro Gammaro Junior (060.862.698-82).

Representação legal: Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes; Valfrides Cesar Rodrigues (20855/OAB-SC), representando Paschoal Rodrigues; Ana Claudia Jacon de Salvo (312.176/OAB-SP), Rogerio Braz Mehanna Khamis (272.997/OAB-SP) e outros, representando Luiz Carlos Vendrame Junior; Thais Diniz Coelho de Souza (40.974/OAB-DF), Renato Ferreira Moura Franco (35464/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby (6546/OAB-DF), Fernando Reolon (22885 OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando N2O Tecnologia da Informação Ltda.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Cleveland Sampaio Lofrano; Anderson Real Soares (230.306/OAB-SP), representando José Alex Botelho de Oliva; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marina Vivi Romero; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (46.796/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Carlos Henrique de Oliveira Poco; Marco Aurelio Chagas Martorelli (131785/OAB-SP), Andre Kiyoshi Habe (204394/OAB-SP) e outros, representando Fabio Bonini Simoes de Lima; Arthur Luis Mendonca Rollo (153.769/OAB-SP), Maria do Carmo

Alvares de Almeida Mello Pasqualucci (138.9 81/OAB-SP) e outros, representando Claudinei Pires; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Flavio Cesar Romano de Assis; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP), Walfrido Jorge Warde Junior (139503/OAB-SP), Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Guilherme Ferreira Coelho Lippi (309324/OAB-SP), Gustavo Marinho de Carvalho (246900/OAB-SP) e outros, representando Cristiano Antonio Chehin; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcelo de Souza Ribeiro Alberto; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Sergio Pedro Gammara Junior; Marília Gabriela Ferreira de Faria (21.834/OAB-DF), Henrique Gustavo Ribeiro Jacome (17.354/OAB-DF) e outros, representando Celino Ferreira da Fonseca.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ABERTA EM RAZÃO DO ACÓRDÃO 2.888/2018-PLENÁRIO. RELATÓRIO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO ÂMBITO DE CONTRATO DA N2O TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. COM A COMPANHIA DOCAS DE SÃO PAULO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE DESENVOLVIMENTO, MANUTENÇÃO E SUPORTE TÉCNICO A SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE NÚMERO DE LICENÇAS DE **SOFTWARE** SUPERIOR AO NECESSÁRIO. AQUISIÇÃO DE MÓDULOS COMPLEMENTARES SEM COMPROVAÇÃO DE PERTINÊNCIA OU USO EFETIVO. CONTRATAÇÃO DE LICENÇAS DE SISTEMA EM VALORES SUPERIORES AOS DE MERCADO. PAGAMENTOS SEM A EFETIVA COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. ORDENS DE SERVIÇO ENVOLVENDO FUNCIONALIDADES JÁ CONTEMPLADAS EM CONTRATOS ANTERIORES. PAGAMENTOS IRREGULARES/DUPLICIDADE. SERVIÇOS EXECUTADOS SEM CORRESPONDÊNCIA DOCUMENTAL. BENS NÃO ENTREGUES. AQUISIÇÃO DE LICENÇAS INCLUÍDA COMO RESÍDUO DE CONTRATO ANTERIOR, SEM NOTA TÉCNICA DE JUSTIFICATIVA NEM COMPROVAÇÃO DE USO. DEFICIÊNCIAS GRAVES DE PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO. **CULPA IN ELIGENDO** E **CULPA IN VIGILANDO**. CITAÇÕES. AUDIÊNCIAS. DEFESAS INSUFICIENTES PARA ELISÃO DAS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário, em face de indícios de ocorrência de débito e prática de irregularidades na



execução do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (N2O) e a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

2. Transcrevo, com os ajustes de forma necessários, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público (peças 334 a 337):

1. *“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Tribunal de Contas da União, em desfavor de José Alex Botelho de Oliva e demais arrolados em epígrafe, para apurar supostas irregularidades no âmbito do contrato firmado entre a Codesp e a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (Contrato DIPRE/39.2016), com os seguintes objetos: (i) aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos; (ii) aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos; (iii) aquisição de licenças de Solução de Indicadores de Desempenho – software de Business Intelligence (BI); (iv) treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de tecnologia da informação (TI); (v) serviço de suporte técnico e manutenção; e (vi) serviço de apoio estratégico.*

2. *A TCE foi instaurada em decorrência de auditoria realizada pela então Secretaria de Controle Externo de São Paulo (Secex-SP), entre 28/5 e 10/8/2018, com o apoio da então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), atual Unidade de Auditoria Especializada em TI (AudTI), no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada com vistas a avaliar a conformidade de contratações relativas a bens e serviços de TI.*

HISTÓRICO

3. *Por meio do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 5), de relatoria do Ministro Augusto Sherman, determinou-se a autuação de processo de TCE e a realização de citações solidárias dos responsáveis, mas, preliminarmente, o Relator determinou à então Secex-SP que quantificasse os débitos e os responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (item 9.3.2 do acórdão).*

4. *Nesse sentido, conforme considerações do Voto condutor daquele Acórdão (itens 59 a 65), a Secex-SP elaborou instrução (peça 183) e, por meio de despacho (peça 184), o Relator autorizou as citações propostas e, adicionalmente, determinou que a Sefti fizesse constar dos respectivos ofícios citatórios a descrição das irregularidades, com indicação dos itens correspondentes no relatório de auditoria, no voto condutor do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário e na instrução da peça 183, além da especificação das condutas atribuídas a cada agente e dos dispositivos legais violados. Em seguida procedeu-se à realização das citações, conforme ofícios às peças 24 a 42.*

5. *Nesse íterim foi apreciado o Acórdão 2.797/2019-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Augusto Sherman, decorrente de representação formulada pela Secex-SP, no curso da FOC coordenada pela Sefti, em face de indícios de irregularidades graves e dano ao erário decorrentes da contratação objeto desta TCE, o qual determinou a suspensão cautelar do Contrato DIPRE/39.2016, e a adoção de uma série de medidas complementares para citação dos responsáveis (item 9.2), no bojo da presente TCE, instaurada a partir do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário.*

6. *Para fins de cumprimento do item 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, a então Secex-SP quantificou os débitos e realizou a identificação dos responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e Business Intelligence (BI) (peça 183). Em seguida, antes de prosseguir com as comunicações autorizadas pelo Relator, em despacho à peça 184, a Sefti identificou, conforme instrução à peça 185, a*

necessidade de sanear os autos por meio de diligência junto à Codesp para que encaminhasse parte das notas fiscais referentes aos serviços prestados, além de algumas ordens de serviços e seus respectivos termos de aceite provisório e definitivo, à que se anuiu, com base em delegação de competência do relator (peça 186).

7. *Após cumprimento da diligência, em instrução à peça 236, a Sefti propôs exclusão de alguns responsáveis (fiscais do contrato), arrolados na instrução elaborada anteriormente (peça 183), devido ao fato de que não foram emitidos os termos de aceite provisórios e definitivos no caso da prestação do serviço de manutenção e suporte e, em cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 2.797/2019-TCU-Plenário (peça 236, p. 1-2), propôs a realização de novas comunicações processuais, conforme orientações do parágrafo 5 da instrução (peça 236, p. 2-3).*

8. *O Diretor da 3ª Digov/Sefti, com base em delegação de competência do Ministro-Relator do feito, deferiu, por despacho (peça 237), a realização das comunicações. Por fim registra-se que, no dia 2/2/2022, foi realizada reunião de representantes da Sefti com procuradores da empresa N2OTI, que apresentaram alguns argumentos de defesa da empresa, que, no entanto, já constavam dos documentos que foram acostados a estes autos e foram suficientemente analisados nesta instrução.*

9. *Em instrução acostada à peça 318 dos autos, de 23/6/2022, realizou-se a análise das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e concluiu-se (peça 318, p. 114):*

Em conclusão final, com base nas análises realizadas nestes autos, não foram acatadas as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, que resultaram em condenações em débito e julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis com aplicação de multa, conforme a proposta de encaminhamento a seguir

10. *Foi então proposta a condenação por débitos elencados em seguida naquela instrução (peça 318, p. 114-122). A proposta contou com anuência do Diretor da Unidade (peça 319), do Secretário (peça 320) e do Ministério Público (peça 321).*

11. *Entretanto, o Ministro-Relator não acolheu as propostas, tendo emitido Despacho em 3/4/2023 nos seguintes termos (peça 322, p. 2):*

Brevemente historiado, adianto que, com as devidas vênias, deixo de acolher, no momento, a referida proposta. Entendo que o processo ainda não se encontra suficientemente maduro para deliberação meritória.

Após ter examinado detidamente a instrução constante da peça 318, entendo necessário determinar à unidade técnica que promova nova instrução sobre as manifestações dos responsáveis, assegurando-se de analisar integralmente os argumentos e documentos juntados aos autos, inclusive itens não digitalizáveis anexos às defesas encaminhadas, bem como que se manifeste conclusivamente sobre as irregularidades e todos os valores objeto de citação.

Além das possíveis lacunas na análise de documentos e argumentos aduzidos pelos responsáveis, examinando a proposta de encaminhamento noto a ausência de débitos objeto de citação, a saber: parcela de R\$ 1.132.000,00 (relativo a licenças do sistema Gescon – data de 10/6/2016); e débitos relativos às OS 10/2017, 17/2017 e 1/2018, totalizando R\$ 481.950,00 (respectivamente, R\$ 180.000,00, R\$ 227.700,00 e R\$ 74.250,00), os quais aparentemente não foram reconhecidos como legítimos.

Com efeito, a despeito dos esforços na elaboração da instrução de peça 318, considerando a complexidade da matéria, a quantidade de causas de indícios de dano ao erário e de responsáveis, entendo necessário restituir os autos à unidade técnica a fim de que promova a reinstrução de mérito, notadamente quanto às alegações de defesa apresentadas, encaminhando-a ao meu



Gabinete, via MP/TCU.



12. *Esta nova instrução visa analisar integralmente os argumentos e documentos juntados aos autos, além de emitir juízo a respeito de todas as irregularidades e todos os valores objeto de citação, de forma a atender o determinado no precitado despacho.*

EXAME TÉCNICO

13. *Em cumprimento ao item 9.3.1, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, foi promovida a citação dos Srs. Luiz Carlos Vendrame Junior (CPF: 313.556.868-73), Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81), Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Celino Ferreira da Fonseca (CPF: 335.362.607-72), Claudinei Pires (CPF: 091.127.038-85), Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF: 263.601.188-90), Cristiano Antonio Chehin (CPF: 162.358.848-00), Fábio Bonini Simões de Lima (CPF: 127.822.558-78), Superintendente de TI, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF: 296.707.298-23), José Alex Botelho de Oliva (CPF: 311.806.807-82), Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Sergio Pedro Gammaro Junior (CPF: 060.862.698-82), da Sra. Marina Vivi Romero (CPF: 396.979.478-13) e da empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74), mediante ofícios às peças 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 25 e 41 (não respectivamente), datados de 6/9/2019.*

14. *Em cumprimento ao item 9.3.3, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, foi promovida a audiência dos Srs. Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF: 296.707.298-23), Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04) e Luiz Carlos Vendrame Junior (CPF: 313.556.868-73), mediante ofícios às peças 26, 27, 39 e 42, datados de 6/9/2019.*

15. *Posteriormente, em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 2.797/2019-TCU-Plenário e ao despacho do Diretor da 3ª Digov/Sefti (peça 237), para efetuar comunicações processuais na forma prevista no parágrafo 5, da instrução à peça 236, foi promovida nova citação dos Srs. José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82), Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72), Sérgio Pedro Gammaro Júnior (060.862.698-82), Fábio Bonini Simões de Lima (127.822.558-78), Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23), Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81), Cristiano Antônio Chehin (162.358.848-00), N2O Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74), Luiz Carlos Vendrame Júnior (313.556.868-73), Claudinei Pires (091.127.038-85) e Carlos Henrique de Oliveira Poço (263.601.188-90), mediante ofícios às peças 249 a 259, de 22/7/2020, e às peças 294 e 295, de 16/10/2020.*

Análise das alegações de defesa e razões de justificativa

16. **José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82)**

16.1. *O Sr. José Alex Botelho de Oliva, Diretor Presidente da Codesp, de 9/11/2015 a 12/12/2018, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 37 e 249), conforme documentos constantes das peças 63 e 266, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 112 e 285.*

16.2. *Na instrução anterior (peça 318, p. 3-4), os argumentos apresentados pelo responsável foram sintetizados conforme abaixo relatado.*

16.3. *Inicialmente o responsável foi citado por todas as irregularidades descritas nos subitens do item 9.3.1 e no item 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 5) (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, instrução acostada à peça 183 e despacho do Ministro Relator acostado à peça 184), do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em síntese, que (peça 112):*

16.3.1. *Na condição de Presidente da Codesp, em reunião de Diretores, relatou o processo de*

contratação, tendo recebido todos os documentos com parecer pela aprovação da Diretoria de Operações e Relações com o Mercado, a qual tinha a competência técnica para o tema, e da Assessoria Jurídica da Codesp, responsável pela confirmação da legalidade do ato; cada Diretoria da Codesp tem suas atribuições técnicas específicas e responsabilidades e seria impossível o Diretor-Presidente ter controle sobre todas as etapas de um processo;

16.3.2. Como Diretor-Presidente tinha participação no Conselho de Administração (CONSAD) apenas como convidado, sem direito a voto, e, apesar de presidir as reuniões da Diretoria Executiva, do colegiado composto por cinco diretores, só votava quando havia empate nas decisões, competindo-lhe apenas dar prosseguimento às resoluções e deliberações do CONSAD, ou seja, assinatura de atos/contratos por “dever de ofício”;

16.3.3. Relata ainda melhorias operacionais da Codesp durante sua gestão e a adoção de medidas de profissionalização da gestão e combate à corrupção, como a edição do Código de Ética, e alega que tinha dever de ofício assinar dezenas de contratos diariamente, e, portanto, não teria como realizar a fiscalização pormenorizada de cada um dos contratos, razão por que, para esses fins, existe previsão estatutária de delegação de funções e responsabilidades;

16.3.4. Também que foram nomeados pela empresa gestores e fiscais que têm dever legal de fazer a gestão do contrato; inclusive avisando prontamente aos seus superiores diretos sobre eventuais desvios ao objeto do contrato, tendo, portanto, a responsabilidade pelo acompanhamento do “dia a dia” do contrato.

16.4. O responsável foi novamente ouvido em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018–TCU– Plenário, instrução acostada a peça 183 e despacho do Ministro Relator acostado a peça 184). Em suas novas alegações de defesa, em síntese, o responsável, reitera os argumentos já apresentados e acrescenta que (peça 285):

16.4.1. Considerando o porte da Codesp, inúmeros contratos são celebrados diariamente o que torna impossível a fiscalização pormenorizada de cada um deles pelo Diretor-Presidente, que depende das deliberações do Conselho e das notas e pareceres de alta complexidade técnica e jurídica, elaborados por auditores da companhia;

16.4.2. A contratação objeto da atual deliberação deste Tribunal se iniciou antes de ter assumido o cargo de Diretor-Presidente na Codesp em 9/11/2015, tendo conhecimento dos contratos através de pareceres de elevado grau técnico e jurídico, bem como das deliberações do Conselho de Administração;

16.4.3. Quando detectava algo incorreto dentro de suas especialidades (Engenharia de Transportes e Logística/Engenharia Oceânica), discordava e fornecia mais informações para o correto encaminhamento, porém, em outras especialidades, confiava nas informações apresentadas, explicações dos Diretores das áreas envolvidas, e as manifestações da Assessoria Jurídica e da Auditoria;

16.4.4. Constata-se, pela análise das respostas encaminhada pelo Sr. José Alex Botelho de Oliva, que todos os argumentos apresentados pelo responsável se encontram sintetizados acima e serão a seguir analisados.

Análise

16.5. Como se analisa a seguir, o responsável se limitou a apresentar argumentações genéricas sobre suas atribuições como Diretor-Presidente da Codesp na ocasião e não logrou refutar as imputações específicas pelas quais foi citado: prejuízos decorrentes de irregularidades na execução do contrato, simulação da apresentação de propostas na

contratação e a não comprovação da vantajosidade econômica da contratação.

16.6. As irregularidades que guardam nexos com condutas irregulares do responsável são:

16.6.1. Dano ao erário decorrente da contratação da Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos – Gescon e da Solução de Indicadores de desempenho (B.I.);

16.6.2. Dano ao erário decorrente da contratação de módulos adicionais da Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos – Gescon e da Solução de Indicadores de desempenho (B.I.) por meio de UST;

16.6.3. Dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte por dois anos apesar do software nunca ter sido utilizado pela Codesp;

16.6.4. Dano ao erário decorrente da realização de treinamento dos softwares;

16.6.5. Dano ao erário decorrente do pagamento por serviços de sustentação operacional ou apoio estratégico.

16.7. Antes de iniciar a análise das alegações do respondente, entende-se necessário relembrar a conduta do responsável, explicitada no relatório de auditoria, que gerou a presente citação (peça 2, p. 17-20).

Já o Diretor-Presidente deve ser responsabilizado, além da culpa in vigilando, em razão da culpa in eligendo. Ao indicar subordinados que realizaram atos irregulares, o diretor-presidente deu causa às irregularidades. Além do mais, tratava-se de um contrato vultuoso que deveria ser acompanhado de perto. Nesse aspecto, insta salientar que o Estatuto da Codesp, no art. 70, inciso I, afirma ser responsabilidade do dirigente máximo da entidade “Dirigir, supervisionar, coordenar e controlar as atividades e a política administrativa da Companhia”.

Agrava a situação do Diretor-Presidente o fato de diversas nomeações terem caráter duvidoso, tais como: a substituição de um fiscal supostamente porque ele apontou irregularidades no contrato e a nomeação para Superintendente de TI da Codesp de um funcionário da N2O e que, portanto, participou das irregularidades encontradas no processo. Ressalta-se que o art. 70, inciso IV, do Estatuto da Codesp, afirma ser responsabilidade do Diretor-Presidente “Praticar atos relativos à administração de pessoal, expedir atos de admissão, designação, promoção, transferência e dispensa de empregados e ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, facultada a delegação dessas atribuições a diretores e titulares de órgãos da CODESP”.

No Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário e no seu voto condutor é demonstrado o posicionamento do TCU quanto imputação de débito ao gestor máximo do órgão em razão de sua culpa in eligendo:

“Voto

39. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.

(...)

41. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-

dever de agir.

Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário

(...)

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91);

9.2. com espeque nos artigos 1º; 16, III, "c", e § 2º; 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91), Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (CPF nº 279.494.351-00), Charles Christian Alves de Deus (Executor Técnico do Contrato CFP nº 61/1999 - CPF nº 585.387.551-53) e Ação Social do Planalto (CNPJ nº 00.085.092/0001-50), condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados."

No caso em questão existem agravantes que aumentam a responsabilidade do Superintendente de Tecnologia da Informação, do Diretor de Operações Logísticas e do Diretor-Presidente pelas irregularidades encontradas.

Inicialmente, cumpre informar que o contrato com a empresa N2O era o maior contrato da área de T.I. da Codesp, o que exigiria um acompanhamento rigoroso do superintendente da área. Isso claramente não ocorreu conforme será demonstrado no decorrer do processo, onde "erros" primários ocorreram durante sua execução, os quais o superintendente de TI teria que ter agido para saná-los.

Outro fator agravante foi o fato de que após o fiscal do contrato apontar diversas irregularidades, ele foi substituído por um novo fiscal que não elaborou mais nenhum relatório de fiscalização.

O item 11.2 do contrato é muito claro sobre a necessidade de elaboração destes relatórios:

11 . CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- DO MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

11 .1. O CONTRATANTE, por meio de representantes nomeados por ato específico, fiscalizará a execução do contrato, não importando essa fiscalização em redução ou supressão da responsabilidade da CONTRATADA por eventual erro, falha ou omissão, exceto se decorrentes de determinações emanadas do SEP/PR (sic), das quais a CONTRATADA tenha discordado por escrito.

11.2. Para isso, o CONTRATANTE registrará em relatório as deficiências verificadas na execução dos serviços, encaminhando notificações à CONTRATADA, para a imediata correção das irregularidades apontadas, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Termo de Referência, anexo do Edital

Cabe, portanto, além da responsabilização dos fiscais que não elaboraram relatórios, a responsabilização do Superintendente de T.I. e do Diretor de Operações Logísticas por não observarem as exigências do contrato.

Apesar de ter sido o Diretor-Presidente que efetivou a troca dos fiscais do contrato conforme Resoluções DIPRE 219/2016 e 229/2016 (evidências 96 e 97), o superintendente de TI possivelmente participou desta decisão conforme sugere o documento F.I. SUTIC 086.2016, de 13/09/2016 (evidência 185, p. 92).

Também como fator agravante tem-se o fato de a CGU ter encaminhado no início de outubro o Relatório Anual de Contas da Codesp de 2016 aos gestores da companhia no qual evidenciou diversas irregularidades ocorridas no planejamento e na execução contratual (evidência 186). No relatório em questão, a CGU recomendou à Codesp que suspendesse os pagamentos a título de serviços de manutenção e suporte e cancelasse os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico (evidência 66, p. 36-40).

Essa informação, com as diversas irregularidades que embasaram as recomendações da CGU, chegou ao conhecimento dos gestores da Codesp no início de outubro de 2017. Contudo, os

pagamentos continuaram a ser realizados normalmente conforme apurado na auditoria.

Os pagamentos a título de suporte e manutenção atingiram R\$ 935.078,78 após a comunicação da CGU enquanto os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico atingiram R\$ 3.202.075,00 após a comunicação da CGU. Desta forma, a responsabilização do Diretor-Presidente e do Diretor de Operações Logísticas pelas irregularidades extrapola a culpa in elegendo e a culpa in vigilando.

Cumprir observar ainda que o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço ocupou a função de Superintendente de Tecnologia da Informação de 16/8/2016 a 3/5/2017, tendo entrado no cargo quatro meses após o início da vigência do contrato. Em 3/5/2017, ele deixou a função para assumir o cargo de Diretor de Operações Logísticas, cargo que ocupa até hoje. Dessa forma, não há como falar que ele, na condição de diretor, não tinha amplo conhecimento do contrato firmado entre a Codesp e a N2O.

Outra informação relevante sobre os cargos ocupados na área de TI, refere-se à indicação do Sr. Sergio Pedro Gammaro Junior para substituir o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço na função de Superintendente de Tecnologia da Informação. O Sr. Sergio Gammaro assumiu a função em 15/5/2017 e ficou no cargo até 7/5/2018.

Conforme pode ser observado na página eletrônica LinkedIn contendo suas informações, antes de assumir o cargo de Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, o Sr. Sergio Gammaro era funcionário da N2O Tecnologia de Informação, cargo que exerceu de outubro de 2016 a abril de 2017 (evidência 187). Alguns relatórios de atividades mensais da N2O para a Codesp foram inclusive preparados por ele (evidência 131). Assim, ele tinha conhecimento detalhado sobre a execução do contrato.

Ante o exposto, pelo dano ao erário encontrado na execução do contrato serão responsabilizados o gestor e o fiscal do contrato, o Superintendente de Tecnologia da informação, o Diretor de Operações Logísticas e o Diretor-Presidente da Codesp, de acordo com as datas em que foram realizados os pagamentos. As evidências acima indicam que as irregularidades que ensejaram o débito não decorreram de questões pontuais e puramente técnicas, mas sim de inconformidades praticadas na gestão do contrato e da própria entidade, o que justifica o chamamento aos autos do alto corpo diretivo da entidade. De fato, por relatos da CGU e da própria Audit é possível afirmar que os gestores tinham conhecimento das ilicitudes cometidas e, no mínimo, foram omissos ao não adotarem qualquer medida para evitar a perpetuação das inconformidades.

16.8. Constata-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não são capazes de afastar as condutas e nem o nexo causal entre as mesmas e a ocorrência das irregularidades e consequentes danos. Portanto, entende-se que o responsável não foi capaz de afastar sua culpa na nomeação de subordinados e na fiscalização dos atos deles que eram de sua responsabilidade.

*16.9. Neste sentido, diversas são as deliberações da Corte de Contas em que gestores são responsabilizados, com imputação de débito ou aplicação de multa, por omissão no dever de supervisionar a atuação dos subordinados, o que a doutrina jurídica consolidada denomina culpa **in vigilando**, e decorre da falta de atenção ou de cuidado com o procedimento de outra pessoa que está sob a guarda, fiscalização ou responsabilidade do agente.*

16.10. Alguns desses julgados (Acórdão 981/2017-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, Acórdão 2.818/2015-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, entre outros) ensejaram formação de jurisprudência do TCU, enunciada, por exemplo, pelo Acórdão 583/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando ficar evidenciada falha grave no dever de supervisão dos subordinados, especialmente na condução de procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, como contratações envolvendo quantias vultosas



16.11. *Da mesa forma, a culpa in eligendo, oriunda da má escolha do representante ou preposto, também é relevante nos processos dos tribunais de contas, eis que a escolha de subordinados comprovadamente despreparados ao exercício de tarefas inerentes aos cargos que ocupam pode ensejar a responsabilização daquele que os indicou.*

16.12. *Como exemplo, no Acórdão 1.715/2008-TCU-Plenário e no seu voto condutor, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, é demonstrado o posicionamento do TCU quanto à imputação de débito ao gestor máximo do órgão em razão de sua culpa in eligendo (peça 2, p. 18).*

16.13. *Também nesse sentido, conforme a jurisprudência dessa Corte, o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdãos 1.001/2018 - Rel. Bruno Dantas, 2.818/2015 - Rel. Augusto Nardes e 3.241/2013-TCU, Rel. Walton Alencar Rodrigues, todos do Plenário, entre outros).*

16.14. *No caso concreto, como apontado no relatório de auditoria que deu origem à presente TCE (peça 2, p. 17-18), o Sr. José Alex Botelho de Oliva, na qualidade de Diretor-Presidente, está sendo responsabilizado, além da culpa in vigilando, em razão da culpa in eligendo, pois, ao indicar subordinados que realizaram atos irregulares, deu causa às irregularidades.*

16.15. *Além disso, tratava-se de um contrato vultoso – maior contrato da área de TI da Codesp – o que exigiria um acompanhamento rigoroso pelo responsável. Tanto assim que o próprio Estatuto da Codesp, citado pelo responsável em sua defesa, em seu art. 70, inciso I, afirma ser responsabilidade do dirigente máximo da entidade “Dirigir, supervisionar, coordenar e controlar as atividades e a política administrativa da Companhia”.*

16.16. *Também resta consignado no relatório de auditoria (peça 2, p. 17) como fator agravante o fato de o responsável ter realizado diversas nomeações de caráter duvidoso, tais como: a substituição de um fiscal supostamente porque ele apontou irregularidades no contrato e a nomeação para Superintendente de TI da Codesp de um funcionário da N2OTI, empresa contratada, e que, portanto, participou das irregularidades encontradas no processo.*

16.17. *Nesse sentido, o art. 70, inciso IV, do referido Estatuto, afirma ser responsabilidade do Diretor-Presidente “Praticar atos relativos à administração de pessoal, expedir atos de admissão, designação, promoção, transferência e dispensa de empregados e ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, facultada a delegação dessas atribuições a diretores e titulares de órgãos da CODESP”. E, de fato, conforme evidências colacionadas na auditoria (peça 2, p. 19), foi o Diretor-Presidente que efetivou a troca dos fiscais do contrato, sobre as quais inclusive não se pronunciou, em suas alegações de defesa.*

16.18. *Em relação à alegação de ter tomado apenas decisões de ofício, com base em pareceres técnicos e jurídicos, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2.806/2014-TCU-Plenário, 2.871/2014-TCU-Plenário, 2.904/2014-TCU-Plenário, 341/2015-TCU-Plenário e 1.001/2015-TCU – Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário.*

16.19. *O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos. Também não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra,*

pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

16.20. A alegação de ter tomado posse como Diretor-Presidente, em 9/11/2015, posteriormente ao início do processo de contratação em tela, tendo conhecimento somente posterior, também não deve prosperar, porque, primeiramente, apesar de o processo de contratação, com base em adesão à ARP 10/2015, da extinta SEP/PR, ter se iniciado anteriormente à sua posse, o contrato decorrente, DIPRE/39.2016, foi firmado pelo responsável, em 14/4/2016, já durante sua gestão, o qual, considerando sua materialidade, não poderia ter sido assinado apenas por “dever de ofício”, exigindo conhecimento prévio e detalhado pelo dependente.

16.21. Além disso, o responsável também firmou os dois subsequentes termos aditivos ao contrato, em 4/7/2017 e 3/7/2018, que elevaram o valor total do contrato para R\$ 25.238.741,60, a despeito de a CGU ter encaminhado, no início de outubro de 2017, o Relatório Anual de Contas da Codesp de 2016 aos gestores da companhia, no qual evidenciou diversas irregularidades ocorridas no planejamento e na execução contratual e recomendou à Codesp que suspendesse os pagamentos a título de serviços de manutenção e suporte e cancelasse os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico, no entanto, os pagamentos continuaram a ser realizados conforme apurado pela equipe auditoria (peça 2, p. 19).

16.22. Ademais, ainda durante a gestão do responsável, relatório finalizado em dezembro de 2017 pela própria Auditoria Interna (Audit) da Codesp (CM-07.2017) também evidenciava irregularidades constatadas na contratação da empresa N2OTI (peça 2, p. 12-13), entre as quais: não localização no processo de pesquisas de preços ao mercado a fim de que seja justificada a vantajosidade financeira a adesão à Ata de Registro de Preços e valores pagos a maior referentes aos serviços de manutenção e suporte nos meses de abril, maio e junho de 2016.

16.23. Por fim, também corrobora a plena ciência das irregularidades pelo responsável o fato de que, após a assinatura do segundo aditivo, em decorrência de representação de equipe de auditoria em face dos indícios de irregularidades graves e de dano ao erário na contratação da N2OTI, por meio do Acórdão 1.700/2018-TCU-Plenário o contrato foi suspenso.

16.24. Dessa forma é possível afirmar que o responsável tinha conhecimento das ilicitudes cometidas e, no mínimo, foi omissa ao não adotar qualquer medida para evitar a perpetuação das inconformidades. Como agravante, em sentido contrário, permitiu que os pagamentos continuassem a ser realizados normalmente. Os pagamentos a título de suporte e manutenção atingiram R\$ 935.078,78, enquanto os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico atingiram R\$ 3.202.075,00, mesmo após a comunicação da CGU.

16.25. Assim, as evidências da auditoria demonstraram que as irregularidades que ensejaram o débito não decorreram de questões pontuais e puramente técnicas, mas sim de inconformidades praticadas na gestão do contrato e da própria entidade, justificando a responsabilização do alto corpo diretivo da entidade, inclusive do responsável, na qualidade de Diretor-Presidente da Companhia, por culpa in elegendo e in vigilando, como também responsabilidade direta pela ocorrência dos débitos apurados.

16.26. Nesse contexto, conclui-se que as ações e decisões do Sr. José Alex Botelho Oliva no âmbito da contratação objeto do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a Codesp e empresa N2OTI, não se revestiram das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar os argumentos apresentados.

Antecedentes



16.27. Quanto à análise de antecedentes, o Sr. José Alex sofreu diversas sanções no TCU, sendo que existem processos que ainda estão em curso neste Tribunal que podem levar a novas sanções, quais sejam:

16.27.1. o TCU declarou a inabilitação do Sr. José Alex para exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos por fraude à licitação (item 9.8 do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário – TC 003.462/2017-0, transitado em julgado);

16.27.2. o responsável foi condenado a ressarcir débito de R\$ 1,2 milhões no âmbito da TCE 018.063/2018-7 (item 9.1 do Acórdão 4.125/2019-1ª Câmara);

16.27.3. o responsável foi condenado a pagar seis multas, cujos valores originais variaram entre R\$ 20 mil a R\$ 133 mil (item 9.4 do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.2 do Acórdão 4.125/2019-TCU-1ª Câmara, item 9.3 do Acórdão 1.008/2018-TCU-Plenário, item 9.1 do Acórdão 1.277/2017-TCU-Plenário, item 9.1 do Acórdão 3.594/2018-TCU-1ª Câmara, item 9.1 do Acórdão 8.509/2017-2ª Câmara); e

16.28. Por fim, nas esferas civil e penal, o Sr. José Alex consta como réu em duas ações civis por improbidade administrativa (5006702-38.2021.4.03.6104 e 5007175-24.2021.4.03.6104) e em duas ações penais pelos crimes de peculato (5004303-36.2021.4.03.6104) e de corrupção ativa (5005665-10.2020.4.03.6104), sendo que todos os processos se encontram na 1ª instância da Justiça Federal da 3ª Região, conforme consulta realizada em 24/9/2024 cujo resultado encontra-se acostado à peça 332

16.29. Os quatro processos judiciais supracitados decorrem de investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal (Operação Tritão - peças 127-134, do TC 029.086/2019-1). Em decorrência de tais investigações, a Justiça Federal recebeu denúncia em desfavor de diversos agentes públicos que constam como responsáveis neste processo, incluindo o Sr. José Alex (peças 314 e 316).

16.30. Em virtude da gravidade das ações sindicadas, o Juiz manteve medidas cautelares em relação ao Sr. José Alex, com destaque para a suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira com a Administração Pública em qualquer esfera, seja municipal, estadual ou federal (peça 317, p. 5, 4).

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

16.31. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

16.32. Em análise do reflexo do conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável ocupava cargo de gestão e nomeou subordinados e não supervisionou os atos ilegais cometidos por eles na gestão/fiscalização do contrato, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

16.33. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário.

Conclusão

16.34. Inicialmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir.

16.35. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Alex Botelho de Oliva, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

16.36. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexitem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16.37. Em relação aos serviços de treinamento, conforme será relatado na seção que avalia os argumentos apresentados pela empresa contratada, entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado a todos os responsáveis citados em razão deste débito.

17. Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90)

17.1. O Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 16/8/2016 a 3/5/2017, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 33 e 259), conforme documentos constantes das peças 47 e 270, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 146 e 289.

17.2. Inicialmente, o responsável foi ouvido pelas irregularidades descritas nos itens 9.3.1.1.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.3.1, 9.3.1.3.2, 9.3.1.3.3, 9.3.1.4.1, 9.3.1.4.2, 9.3.1.5.1, 9.3.1.5.2, 9.3.1.6.1, 9.3.1.6.2, 9.3.1.7.1, 9.3.1.8.1, 9.3.1.9.1, 9.3.1.9.2 e 9.3.1.9.4, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 5).

17.3. Posteriormente, o responsável também foi ouvido (peça 259) em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, conforme (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria – peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3). Analisam-se a seguir, as alegações de defesa do responsável, considerando o disposto no despacho do Ministro-Relator, acostado à peça 322, considerando-se a análise de todos os argumentos trazidos pelo defendente, considerando ainda os itens não digitalizáveis, juntados ao processo por meio da peça 146 e devidamente avaliados nesta

instrução.

Da não participação do defendente no processo de contratação (peça 146, p. 4-5, e peça 289)

17.4. O processo de contratação foi iniciado em março de 2016, e a assinatura do contrato ocorreu em 14/4/2016, mas o responsável somente foi nomeado para função de Superintendente de TI da Codesp em 16/8/2016, e, apenas em 3/5/2017, para o cargo de Diretor de Operações Logísticas, portanto, seria insubsistente a responsabilização baseada em competência atribuída a cargo que não ocupava à época dos fatos, por suposta falha no planejamento da contratação, inclusive por realização de pesquisa de preços supostamente simulada.

Análise

17.5. Assiste razão ao defendente ao alegar que não participou da contratação em tela, visto que não era o Superintendente da SUTIC/Codesp, entre 16/3/2016, quando foram elaborados e assinados os principais documentos de planejamento: Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Preliminar da Contratação, Análise de Riscos, Termo de Referência do Projeto, e 18/3/2016, quando foi aprovada a aderência à ARP.

17.6. Insta esclarecer que os presentes autos tratam da contratação da empresa N2OTI, por meio do Contrato DIPRE/39.2016. O responsável foi citado por falhas de planejamento da contratação que originou o contrato do DIPRE/84.2017, firmado pela Codesp com a empresa Linkcon, fruto da adesão à ARP 17/2016, da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CDRJ), conforme itens 9.5.3.1. e 9.5.3.1.1, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (Achado III.2.1 do relatório de auditoria originário), cujas alegações de defesa estão sendo tratadas nos autos do TC 029.086/2019-1. Dessa forma, não se analisa nestes autos a participação do responsável no planejamento da contratação do Contrato DIPRE/39.2016 com a N2OTI para fins de responsabilização, mas sim nas etapas posteriores da contratação, conforme exposto a seguir.

17.7. Quanto ao mérito, entende-se que muitas das impropriedades relativas à contratação do Sistema Gescon e do Sistema BI, pela Codesp, objeto do contrato DIPRE/39.2016, decorreram de planejamento inadequado, que foi realizado apenas para tentar atender as formalidades da contratação, conforme demonstrado no achado III.1.1, do multicitado relatório de auditoria (peça 2, p. 12-14), comprometendo até a necessidade de contratação das referidas soluções, visto que inexistia, no processo que deu origem à contratação, qualquer levantamento dos aspectos que comprovassem essa necessidade, conforme Voto do Ministro-Relator do processo (peça 6, p. 3).

17.8. Também nesse sentido, como relatado e ratificado pela equipe de auditoria do TCU, a CGU já havia apontado, no Relatório de Auditoria referente às contas de 2016 da Codesp, que a contratação da empresa N2OTI não observou o devido alinhamento ao PDTI da unidade e que o DOD da contratação definiu resultados genéricos a serem alcançados com a contratação (peça 2, p. 14), entre outras impropriedades.

17.9. A própria Auditoria Interna da Codesp (Audit) evidenciou o planejamento inadequado, visto que, entre outras constatações, não localizou a metodologia ou memória de cálculo para a estimativa do quantitativo de itens para a solução de TI, ratificou ausência de pesquisa de preços para que fosse justificada a vantajosidade financeira da adesão à ARP, o que afrontou o art. 22 do Decreto 7.892/2013, e ainda que a área que requisitou os serviços não tinha conhecimento do negócio, como corroborado pelo próprio responsável.

17.10. No entanto, apesar de a informação de diversas irregularidades que embasaram as recomendações da CGU terem chegado ao conhecimento dos gestores da Codesp, no início de outubro de 2017, o contrato foi prorrogado com a celebração de dois termos aditivos, com a

aquiescência do responsável, e os pagamentos continuaram a ser realizados normalmente, conforme apurado na auditoria.

17.11. O responsável inclusive teve ciência específica das irregularidades por meio de relatórios de fiscalização, com recomendações para que pagamentos referentes ao licenciamento da solução fossem realizados apenas após a homologação da ferramenta por completo e que fossem glosados os pagamentos referentes a três notas fiscais, visto que já haviam sido utilizados como prova de outros serviços, o que caracterizaria pagamentos em duplicidade, entre outras irregularidades, mas não foram adotadas providências (peça 2, p. 20).

17.12. Em sentido diverso, além de não adotar providências para regularizar a situação, a Codesp substituiu o fiscal que elaborou os citados relatórios por outro, que aprovou os citados pagamentos e não elaborou mais nenhum relatório de fiscalização, e o responsável ora em questão, Superintendente de TI à época, participou desta decisão, conforme sugere o documento F.I. SUTIC 086.2016, de 13/9/2016 (peça 2, p. 19).

17.13. Dessa forma, a despeito de não ter participado do planejamento da contratação, não há como concordar que o responsável, tendo tomado posse como Superintendente de TI a partir de 16/8/2016, não tenha tido amplo conhecimento do contrato firmado entre a Codesp e a N2OTI, por se tratar de um dos mais vultosos da área de TI e por compreender uma multiplicidade de soluções de TI, em que erros primários ocorreram durante sua execução, e sobre os quais o superintendente de TI teria que ter agido para saná-los.

17.14. Além disso, as evidências da auditoria demonstraram que as irregularidades que ensejaram débito não decorreram de questões pontuais e puramente técnicas, derivadas do planejamento inadequado da contratação, como também de inconformidades praticadas na gestão do contrato e da própria entidade, justificando a responsabilização de seu alto corpo diretivo.

17.15. Considerando que o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço atuou tanto na qualidade de Superintendente de TI, a quem compete, segundo o Regimento Interno da Codesp, “Prover e manter as soluções tecnológicas que apoiam o desenvolvimento das atividades da CODESP” e “apoiar o planejamento, comunicação e a gestão” das soluções de TI, como, logo em seguida, de Diretor de Operações Logísticas, a quem cabe “gerir a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação”, durante a vigência e execução do contrato DIPRE/39.2016, sua responsabilização recai em razão da culpa in vigilando dos atos de seus subordinados, com base na jurisprudência do TCU (Acórdão 1.651/2010-TCU-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz), conforme se conclui no relatório (peça 2, p. 17):

Dada a suposta importância da contratação, que, dentre outras coisas, visava estruturar as soluções de tecnologia da informação da entidade, e também a materialidade da avença, depreende-se que o poder-dever de fiscalizar e supervisionar a execução do contrato decorria das atribuições funcionais de ambos os responsáveis, de acordo com as disposições do regimento interno.

17.16. Acrescenta-se que a jurisprudência do TCU também é pacífica quanto à possibilidade de responsabilização do gestor quando há descontrole administrativo notório e prolongando, como ocorreu no caso concreto, como exemplificado pelo enunciado do Acórdão 1.406/2012-TCU-Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer:

O descontrole administrativo notório e prolongado, que permitiu a contratação de serviços sem licitação e sem instrumento formal, indica, no mínimo, culpa in eligendo do gestor na escolha de seus subordinados, e negligência na gestão de recursos públicos, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

17.17. Desta forma, o fato de o responsável não ter participado do processo de planejamento da contratação, afastaria o nexo de causalidade entre sua conduta e a ocorrência de irregularidades relacionadas a falhas no processo de planejamento da contratação, tratadas no achado denominado 'Planejamento apenas para atender o formalismo da contratação' do relatório de auditoria (peça 2, p. 12-15).

17.18. Constata-se, porém, que o responsável não foi responsabilizado sobre as mencionadas irregularidades no planejamento e não foi ouvido em audiência (uma vez que este achado não apresenta débito a ele vinculado, portanto, não gerou citação) para apresentar razões de justificativa sobre tais falhas.

17.19. Conforme se verifica no teor dos ofícios acostados às peças 33 e 259, o responsável foi citado por sua conduta ter causado débitos na fase de execução dos contratos analisados na presente tomada de contas e não por falhas no planejamento da contratação.

17.20. Diante do exposto, conclui-se que não se pode acatar os argumentos de defesa apresentados pelo defendente.

Da regularidade do procedimento para contratação de licenças de usuários do Sistema Gescon e do Sistema BI (peça 146, p. 5-9)

17.21. O quantitativo de licenças para cada solução foi definido pelo requisitante, neste caso, a Gerência de Soluções de Sistemas (GESSI), vinculada à Superintendência de TI (SUTIC) da Codesp, no DOD (15/3/2016).

17.22. A Codesp não tinha uma solução integrada que unificasse as informações atinentes à gestão dos contratos, portfólios e projetos para subsidiar as ações de planejamento, bem como a execução dos contratos e projetos, e, portanto, havia necessidade de aquisição de solução de TI, como constatado em estudo realizado pela GESSI em conjunto com a atual Gerência de Compras e Licitações (GECOL) da Codesp.

17.23. A Codesp firmou o contrato porque era iminente o vencimento da ARP da solução, e, caso não fosse possível adquirir todas as licenças, haveria risco de parte dos fiscais utilizar o sistema novo e outra parcela continuar a operar no sistema até então vigente, realizado por meio de planilha de Excel, considerado defasado, e aumentaria o risco de se realizar nova contratação futuramente, tendo em vista a utilização de dois sistemas distintos em operação no mesmo setor. Durante a execução contratual, verificou-se que o investimento foi correto e que existia a necessidade do negócio.

17.24. A responsabilidade pela nomeação das licenças era da GECOL, área da Codesp que realizaria a modelagem do sistema após sua implantação. Após a consolidação de todas as licitações e contratos pela Gerência, os fiscais de cada contrato poderiam utilizar o sistema de forma simultânea. Portanto, a análise de contratação de licenças de usuários do sistema foi feita sem qualquer participação do defendente, como também não lhe coube a definição de qualquer especificação técnica ou quantitativos relacionados à contratação.

17.25. Não lhe caberia, também, na condição de Diretor, questionar os quantitativos já demandados e contratados pela área operante, visto que é aquela que detém as condições e a efetiva responsabilidade pela verificação de sua necessidade real e pela utilização do que foi demandado.

Análise

17.26. O Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço procurou justificar que, na condição de Diretor da DILOG/Codesp, não lhe caberia questionar os quantitativos de licenças demandadas e contratadas do Sistema Gescon e do Sistema BI pela área requisitante, GESSI/SUTIC, visto

que é aquela que detém as condições e a efetiva responsabilidade pela verificação de sua necessidade real e pela utilização do que foi demandado.

17.27. Entende-se, contudo, que, como analisado no tópico anterior, as impropriedades relativas à contratação do Sistema Gescon e do Sistema BI, pela Codesp, no âmbito do contrato DIPRE/39.2016 e seus aditivos, não se resumiram à definição do quantitativo de licenças das soluções a ser demandado, durante o planejamento da contratação, apesar dessa definição ter impacto direto na quantificação do débito incorrido com as licenças contratadas com sua participação, que está sendo imputado ao responsável de forma solidária com outros responsáveis.

17.28. Isso porque não cabia ao responsável uma postura meramente burocrática de autorização para aquisição de licenças previamente definidas, visto que o poder-dever de fiscalizar e supervisionar a execução do contrato decorria de suas atribuições funcionais, diante dos indícios de irregularidades apontados pela CGU e pela Audit/Codesp, especialmente por ter atuado tanto como Superintendente de TI da Codesp, a qual estava ligada a área requisitante das soluções, e posteriormente como Diretor da DILOG, a qual se subordinava a GECOL setor ao qual, segundo o próprio responsável, caberia a responsabilidade pela nomeação das licenças.

17.29. Prossegue o responsável que, a despeito de alegar não ter responsabilidade sobre a definição dos quantitativos, participou da contratação de 69 licenças nominadas do Gescon e de trinta licenças do Sistema de BI, justificando a necessidade da compra das licenças de forma genérica, alegando que, até então, a Codesp não tinha uma solução integrada que unificasse as informações atinentes à gestão de portfólios e projetos e à gestão dos contratos, que ainda era realizado de forma ineficiente, através de planilhas Excel.

17.30. Todavia, conforme art. da 16, da IN SLTI 4/2014, a justificativa para a contratação teria que ter sido prévia e constar formalmente do respectivo ETP, devendo conter, pelo menos, relação entre o PDTI e os objetivos estratégicos da companhia, a descrição da solução de TI, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

17.31. No entanto, como apurado em auditoria do TCU, em complemento ao trabalho da CGU e da Audit/Codesp, inexistiu, no processo que deu origem à contratação, qualquer levantamento dos aspectos que comprovem a necessidade de aquisição de licenças de utilização dos sistemas avençados, e, a despeito disso, como resumido no Voto do Relator do Acórdão 2.888/2018 (peça 6, p. 3), observou-se “a inércia dos gestores da companhia diante dos indícios de irregularidade apontados pela CGU e pela Audit desde 2017”.

17.32. Portanto, diante do exposto, conclui-se que os argumentos de defesa apresentados pelo defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades na contratação de licenças de software pelas quais foi citado.

Da comprovação da real necessidade das licenças adquiridas pela Codesp (peça 146, p. 9-12)

17.33. Quanto a este ponto o defendente, em síntese argumenta, que:

17.33.1. Na condição de Superintendente de TI, participou da contratação de 69 licenças nominadas do Gescon, conforme emissão da OS 05/2017, de 13/2/2017, mas que já estavam previstas no contrato firmado entre as partes, antes mesmo do seu ingresso na Codesp;

17.33.2. Em relação ao Sistema BI, identificou-se que, apesar de trinta licenças do software

terem sido adquiridas, apenas uma estava instalada na Codesp, contudo, consta dos autos (peça 146, p. 10) que os funcionários da empresa N2OTI forneciam relatórios gerenciais, obtidos por meio do software, aos gestores da Codesp para tomada de decisão, ponto que enfraqueceria a tese de que o Sistema BI era desnecessário e não estaria sendo utilizado pela companhia, conforme entendimento do próprio relator do presente feito (peça 146, p. 11);

17.33.3. O defendente também relaciona uma série de funcionalidades que a solução de BI e suas licenças vinculadas oferecem como emissão de relatórios agregados e demonstrações, entre outras funcionalidades, que seriam necessárias para qualquer empresa pública que visasse ter maior controle, transparência e centralização de informações sobre contratos e projetos, até mesmo para viabilizar o acompanhamento interno ou para responder a questionamentos de órgãos de controle ou públicos;

17.33.4. Ressalta ainda que, conforme definido no PDTI de 2010-2014, a contratação de empresa para implementação de um sistema de BI havia sido prevista a partir do 4º trimestre de 2011, com previsão de conclusão até dezembro de 2012, com gastos previstos de R\$ 1.280.000,00, mas só seria possível após a conclusão de implantação de um ERP, o que somente ocorreu, em sua totalidade, em 2016, portanto nenhuma ação concreta para implantação do BI foi realizada desde 2010, gerando atraso na contratação dessa ferramenta.

Análise

17.34. O responsável corroborou que participou da contratação de 69 licenças nominadas do Sistema Gescon porque já estavam previstas no contrato firmado entre as partes, antes mesmo do seu ingresso na Codesp. Essa questão foi tratada na seção anterior, no sentido de que, apesar de não ter participado da definição das quantidades de licença a serem adquiridas, em fase de planejamento, tinha plena ciência das irregularidades e ratificou as aquisições.

17.35. Apresenta ainda argumentação genérica sobre a utilidade do sistema, que não guarda nexos com o quantitativo de licenças estabelecido na contratação objeto de análise nesta seção da instrução. No entanto, o responsável não refuta as irregularidades levantadas pela equipe de auditoria do TCU que motivaram sua citação, pois concorreram para a realização de pagamentos pela compra das licenças sem a devida comprovação da prestação dos serviços, sob o Contrato DIPRE/39.2016.

17.36. Como já relatado no tópico anterior, além de não constar do processo de contratação levantamento dos aspectos que certificam a existência da necessidade do negócio, a equipe de auditoria verificou que o Gescon não era utilizado por nenhum funcionário da Codesp, mesmo após dois anos da assinatura do contrato, e de terem sido dispendidos mais de R\$ 5 milhões na aquisição de 145 licenças, entre nominadas e concorrentes, excluindo-se os valores relativos à instalação e à manutenção do sistema, conforme evidências resumidas no Voto do Relator (peça 6, p. 6).

17.37. O responsável também confirmou a participação na aquisição de trinta licenças do Sistema de BI e procurou justificar a necessidade de contratação de forma genérica, relacionando uma série de funcionalidades da solução e licenças vinculadas, e, que apesar de apenas uma licença ter sido instalada na Codesp, o sistema estaria sendo utilizado pela companhia, visto que funcionários da empresa N2OTI forneciam relatórios gerenciais, obtidos por meio do software, aos gestores da Codesp para tomada de decisão, conforme entendimento do próprio relator do presente feito.

17.38. Pelas razões já expostas no relatório de auditoria (Achado III.1.2.1, peça 2, p. 21-26) e do Voto do Ministro-Relator (peça 6, p. 6-8), já foram consideradas as justificativas apresentadas pelo responsável para aquisição de uma licença do Sistema BI, todavia o

responsável não logrou justificar o gasto desnecessário com aquisições de 29 licenças adicionais do sistema pelo qual foi citado, e que se revelaram desnecessárias.

17.39. Portanto, diante do exposto, conclui-se que não se podem acatar os argumentos de defesa apresentados pelo responsável.

Da importância da aquisição dos módulos adicionais aos Sistemas Gescon e BI e da comprovação da entrega de todos os serviços (peça 146, p. 12-15)

17.40. Segundo o defendente:

17.40.1. Os benefícios advindos das funcionalidades da solução facilitariam o trabalho da GECOL/Codesp e elevariam a qualidade dos serviços prestados pela companhia, portanto o investimento na aquisição dos módulos era necessário e a respectiva implementação obedeceu a um cronograma de execução que atendia as necessidades da empresa.

17.40.2. Todas as novas funcionalidades adquiridas através dos módulos RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, ARP e Reunião foram efetivamente entregues e devidamente instaladas na Codesp, comprovando que o pagamento foi feito após a comprovação do recebimento dos itens.

Análise

17.41. Em relação à aquisição de módulos adicionais dos Sistemas Gescon e de BI, o responsável, mais uma vez, cita benefícios genéricos advindos das funcionalidades das soluções que facilitariam o trabalho da GECOL/Codesp e elevariam a qualidade dos serviços prestados pela companhia, que, como analisado no tópico anterior, não justificam a necessidade da contratação adicional, como também não refutam as evidências da desnecessidade da contratação apontadas pela equipe de auditoria e sintetizadas pelo Ministro-Relator (peça 6, p. 8):

(...) esses módulos não tinham informações relevantes cadastradas, pois: não eram alimentados com dados sobre as licitações e os contratos da entidade (dados dos certames, valores empenhados, pagamentos já efetuados etc.); apresentavam diversos dados incompletos ou preenchidos incorretamente, continham informações referentes a outras organizações (como o Ministério do Esporte); possuíam sobreposição de funcionalidades de cadastramento com aquelas já efetuadas pelo Sistema ComprasNet do Governo Federal, entre outros.

17.42. Conforme conclusão da equipe de auditoria da Secex-SP, os módulos adquiridos, além de não agregarem funcionalidades relevantes ao Sistema Gescon, também não estavam sendo utilizados para gerenciar e controlar licitações e objetos correlatos, de modo que as aquisições dessas funcionalidades extras não deveriam ter ocorrido, o que caracteriza a incidência de débito no valor integral pago.

17.43. Portanto, constata-se que não foram apresentadas novas evidências a respeito da aquisição dos módulos adicionais, permanecendo a conclusão anterior de ausência de necessidade da contratação com débito integral. Assim, conclui-se que não se podem acatar os argumentos de defesa apresentados pelo responsável.

Da regularidade dos pagamentos referentes aos serviços de manutenção e suporte do Sistema Gescon e do Sistema BI (peça 146, p. 12-15 e peça 289, p. 5-9)

17.44. O responsável contrapõe que a contratação de todos os serviços de manutenção e suporte eram essenciais para a utilização das soluções, tendo em vista que a Codesp não conta com uma equipe de TI capaz de absorver esses serviços, e que as demandas realizadas pela Codesp foram para produtos/serviços avaliados pelo cliente como de apoio estratégico, em conformidade com a tabela de serviços do TR e com o Catálogo de Serviços, apresentados pela empresa quando do início da execução contratual.

17.45. Acrescenta que, por meio da contratação do suporte técnico, a Codesp pretendia, além de manter as soluções funcionando de forma correta, assegurar o direito de atualização em cada software adquirido, para obter correções de erros e versões mais atuais durante a vigência contratual, sem que isso onerasse ainda mais o erário quando houvesse a necessidade efetiva do suporte, prática recomendada pelo próprio TCU e corrobora com a importância e necessidade da contratação desse objeto (peça 289, p. 5-9).

17.46. Por fim, conclui que todo o serviço de suporte e manutenção foi efetivamente prestado pela empresa, o que pode ser comprovado por meio dos termos de recebimento e relatórios emitidos pela N2OTI.

17.47. Já em sua nova manifestação, encaminhada por meio da peça 289, o responsável relata que, diante das melhorias buscadas com a implantação da solução, o correspondente suporte técnico não poderia ser caracterizado como inútil, uma vez que garante a atualização da versão da solução, conforme cláusula 10.5 do Contrato DIPRE/39.0216 (peça 289, p. 5).

17.48. Alega ainda que os serviços de suporte e manutenção técnica não se resumiam a atendimento de demandas específicas para ajustes e melhorias nos sistemas, mas também na disponibilização de uma estrutura e equipe aptos a atender a Codesp sempre que necessário, tendo em vista que a empresa não contava com uma equipe de TI capaz de absorver todo o suporte e a manutenção da ferramenta.

17.49. Defende também que os serviços não eram pagos por demanda, mas pela disponibilidade do suporte, de forma mensal, tendo início imediatamente após a implantação da tecnologia, conforme a cláusula 5.16 do contrato (peça 289, p. 6). Dessa forma, os pagamentos pelos serviços deviam ser realizados, independentemente da necessidade de alguma intervenção corretiva específica, afastando a presunção de dano ao erário.

17.50. O responsável defende ainda as seguintes teses:

17.51. A contratação dos serviços, de forma ampla, estaria de acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU, no sentido de evitar nova contratação com preços mais altos em comparação com o mercado, porque, em muitos casos, as soluções dependem do próprio fornecedor contratado para melhorias e resolução de problemas ocorridos

no decorrer de sua utilização (peça 289, p. 6-7).

17.52. O Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário enunciou diversos produtos, dentre os quais, a atualização das versões de software (peça 289, p. 8), que, apesar de não garantirem por si só o alcance dos benefícios trazidos pelo objeto da contratação, devem ser previstos no projeto básico ou termo de referência, para não constituírem demanda de nova contratação.

17.53. Era necessário pagar pela manutenção e suporte da ferramenta para preservar os investimentos realizados para adquirir essas soluções, pois esses serviços eram essenciais para a utilização das soluções.

17.54. Os serviços de suporte e manutenção foram efetivamente prestados pela empresa, o que pode ser comprovado por meio dos termos de recebimento e relatórios emitidos pela N2OTI.

17.55. Por fim o responsável também reafirmou a regularidade da sua conduta, ao argumentar que não agiu com dolo e, portanto, não praticou ato irregular, e que não houve má-fé ou qualquer tentativa de locupletamento de sua parte, de forma que, em homenagem ao princípio da isonomia, merece ser isento de qualquer penalidade (peça 289, p. 10-11).

Análise

17.56. O responsável defende a necessidade de contratação dos serviços de suporte técnico e manutenção associados às licenças de software, visto que o pagamento pelos serviços era uma obrigação contratual, independentemente da efetiva prestação dos serviços. As licenças foram efetivamente instaladas e a Codesp não tinha pessoal próprio para prestar os serviços de suporte e manutenção.

17.57. Todavia, como extensamente demonstrado pela equipe de auditoria do TCU, esses serviços não deveriam ter sido pagos, pois além de os sistemas Gescon e BI não estarem sendo utilizados pela Codesp, essas licenças foram obtidas em quantidades elevadas, o que acabou por inflar os gastos das manutenções desses softwares (Achado III.1.2.3, peça 2). Ressalte-se que esse fato também foi registrado pela CGU em relatório apresentado em 2017.

17.58. Diante disso, não seria possível admitir a necessidade de manutenção corretiva dos sistemas em comento e, portanto, as justificativas do responsável não foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída.

17.59. O responsável defende a necessidade de contratação dos serviços de suporte técnico e manutenção associados às licenças de software, visto que foram efetivamente instaladas, eram necessárias para a efetiva prestação dos serviços e a Codesp não tinha pessoal próprio para prestar os serviços. Mas, como restou demonstrado, esses serviços não deveriam ter sido pagos, pois além de os sistemas Gescon e BI não estarem sendo utilizados pela Codesp, essas licenças foram obtidas em quantidades elevadas, o que acabou por inflar os gastos das manutenções desses softwares (Achado III.1.2.3, peça 2). Ressalte-se que esse fato também foi registrado pela CGU em relatório apresentado em 2017.

17.60. Ademais, ressalta-se, por fim, que os gastos relativos ao suporte e manutenção das licenças do Sistema Gescon que foram consideradas efetivamente instaladas (dez licenças), e do Sistema BI (uma licença), como apurado em inspeção durante a auditoria, foram devidamente abatidos do débito imputado ao responsável, a despeito da falta ou baixa utilização dos sistemas.

17.61. Portanto, diante de todo o exposto, conclui-se que os argumentos de defesa apresentados pelo responsável não devem ser acatados.

Dos estágios de implantação de uma mudança institucional como possível causa dos apontamentos de baixa utilização (peça 146, p. 15-17) e da ausência de competência do defendente para determinar a utilização do sistema na Codesp (peça 146, p. 17)

17.62. O responsável também argui que a implantação dos sistemas de controle ora em exame representou uma mudança de paradigma para a Codesp, exigindo o empenho de todos os funcionários que trabalham com gestão de contratos. Instituir uma mudança institucional, especialmente de caráter operacional, exige que a gestão ultrapasse a natural resistência que há por parte dos integrantes do processo, provável razão de baixa utilização dos sistemas no momento da inspeção.

17.63. E ainda que, em 3/5/2017, assumiu o cargo de Diretor de Operações Logísticas (DIALOG), da Codesp, mas a Diretoria não tinha competência para determinar as áreas subordinadas a outras diretorias que utilizassem o sistema, portanto, não pode ser imputado ao defendente o fato de a Codesp não utilizar de forma habitual as soluções contratadas somente pelo fato de ter ocupado cargo de Diretor de Operações Logísticas, no momento da execução do contrato.

Análise

17.64. Em relação ao primeiro ponto, entende-se que não cabe razão ao alegante visto que, como já constatado em auditoria, com base em entrevistas e inspeção visual, mesmo após dois anos da assinatura do Contrato DIPRE/39.2016, prazo suficiente para que o Sistema Gescon já estivesse sendo utilizado adequadamente por funcionários das áreas de negócio da Codesp – em especial diante da expectativa de adesão de todos os servidores que atuavam na gestão de contratos – o sistema continuava não sendo utilizado por nenhum funcionário da empresa (peça 2, p. 22), os quais também desconheciam como utilizar o sistema.

17.65. Nesse sentido, também se apurou que, apesar de terem sido investidos mais de R\$ 5 milhões na aquisição licenças do software de gestão de contrato, o sistema seria muito simples, não servindo, por exemplo, para gerir os contratos de arrendamento da companhia (peça 6, p. 6) e ainda que, das 145 licenças adquiridas, entre nominadas e concorrentes, apenas dez licenças estavam instaladas, no início da auditoria.

17.66. Quanto à Solução de Gestão de indicadores de desempenho, chamado de Sistema BI, a Secex-SP identificou que apenas uma das licenças do software estava instalada na Codesp, à época da auditoria, além de trazer indícios de que nenhum funcionário da Codesp sabia utilizar o sistema, em que pese trinta licenças terem sido adquiridas e pagas ao valor de R\$ 363.000,00.

17.67. Ainda que tenha restado demonstrado que os funcionários da empresa N2OTI forneciam relatórios gerenciais aos gestores da Codesp para tomada de decisão, obtidos por meio do uso de uma licença do software, 29 licenças não haviam sido instaladas, dando azo a superfaturamento por pagamento relativo às licenças desnecessárias.

17.68. Essas constatações inclusive corroboram que houve deficiência no planejamento da contratação, uma vez que, como evidenciado no relatório de auditoria, não contou com a participação das unidades de negócio da Codesp, apresentou definição genérica e insuficiente dos possíveis resultados que seriam alcançados com contratação e não fundamentou o quantitativo de itens para as soluções de TI que seriam adquiridas, com base em metodologia ou memória de cálculo.

17.69. O subsequente argumento de o responsável não ter competência para determinar as áreas subordinadas a outras diretorias que utilizassem o sistema também não merece prosperar visto que não guarda relação com a causa do problema, que seria a não demonstração da necessidade de aquisição das licenças, a qual tinha que ser prévia e fundamentada.

17.70. A baixa utilização dos sistemas só evidenciou que não houve planejamento adequado, sem levantamento da real necessidade de utilização dos sistemas por parte dos funcionários das áreas finalísticas da empresa, o que é particularmente grave, ao se considerar a materialidade do Contrato DIPRE/39.2016 e sua abrangência em termos da quantidade de soluções contratadas.

17.71. No entanto, o responsável teve plena ciência das irregularidades apontadas, mas, todavia, não atuou para mitigá-las, apesar de ter mandato para tanto, e, além disso, endossou a contratação de 69 licenças nominadas do Gescon e de trinta licenças do Sistema de BI.

17.72. Portanto, diante do exposto, conclui-se que os argumentos de defesa apresentados pelo defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades na contratação de licenças de software pelas quais foi citado.

Da comprovação da realização de treinamentos pelos funcionários da Codesp (peça 146, p. 17-19)

17.73. O responsável alega, em resumo, que:

17.73.1. Embora a presente contratação tenha-se dado por meio de adesão à ARP, havia necessidade de se elaborar um contrato específico para nova contratação, o que foi feito por meio do Contrato DIPRE 39/2016, que só apresenta previsão de número máximo de alunos por turmas, não havendo qualquer menção a um número mínimo, assim, não há que se falar em um número mínimo de alunos por turma, como alegado pela equipe técnica.

17.73.2. Em relação à OS 7/2017, a unidade técnica aponta que não houve comprovação que o treinamento tenha sido realizado, no entanto, o treinamento foi realizado em local disponibilizado pela Codesp, e as atividades de capacitação tiveram o objetivo de esclarecer e uniformizar a linguagem das áreas envolvidas na orientação e exploração das funcionalidades das soluções, bem como capacitar os usuários na adequada utilização do mencionado sistema, não se tratando, portanto, de um treinamento básico, como sugerido pela equipe de auditoria, mas de uma atividade abrangente e complexa, justificando todos os valores despendidos.

Análise

17.74. Entende-se que assiste razão ao responsável ao alegar que, a despeito do TR da contratação estipular que cada turma deveria ser formada com no mínimo dez e, no máximo, quinze alunos (peça 2, p. 29) por turma, o contrato decorrente da ARP, Contrato 39/2016, em seu item 10.4.3 (peça 310, p. 18), apenas definiu o limite máximo de quinze alunos por turma.

17.75. Em relação à realização dos treinamentos, objetos das OS 18/2016, 2/2017 e 7/2017, o responsável também logrou comprovar que houve o treinamento com o aporte de nova documentação, constante dos itens não digitalizáveis, acostados à peça 146, que comprovam a realização dos treinamentos com fotos e listas de presenças.

17.76. Verifica-se que tais documentos não foram avaliados quando da realização da auditoria originária desta TCE (peça 2, p. 30, parágrafo 208) nem no bojo da instrução anterior, motivo pelo qual o relator determinou nova avaliação das evidências encaminhadas.

17.77. Apesar da inviabilidade de se acostar aos autos as mencionadas evidências, em razão da grande quantidade de documentos e fotos, elas se encontram compactadas juntos às peças 146, 150 e 151 dos presentes autos.

17.78. Constata-se que o responsável logrou êxito na comprovação da execução dos treinamentos por meio de documentos como, listas de presença assinadas, avaliações de treinamento, apresentações do curso ministrado e fotos das turmas treinadas, dentre outros

documentos.

17.79. *Desta forma, entende-se que resta afastado o débito relativo às OS 18/2016, 2/2017 e 7/2017, relacionado à irregularidade denominada 'Dano ao erário decorrente da realização de treinamentos dos softwares', que totalizam a quantia de R\$ 42.000,00.*

17.80. *Por outro lado, o responsável fez alegações genéricas sobre o objetivo dos treinamentos realizados em relação aos Sistemas Gescon e BI e não logrou justificar sua necessidade, visto que os sistemas não foram utilizados por funcionários da Codesp (ato antieconômico).*

17.81. *Porém, a despeito de que há fortes indícios de que não houve aproveitamento dos treinamentos realizados, visto que os servidores das áreas finalísticas não estavam utilizando os serviços, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos de Oliveira Poço, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas em relação ao débito imputado em relação às OS supracitadas.*

Da consideração da boa-fé do defendente (peça 146, p. 19-21 e peça 289, p. 10-12)

17.82. *O defendente, por fim, assegura que suas condutas observaram o princípio da legalidade, previsto no art. 4º da Lei 8.429/1992, e foram pautadas nas determinações contidas na IN SLTI 4/2014, observando todas as etapas e procedimentos necessários, como se observa dos processos de pagamentos das ordens de serviços referentes aos serviços mensais de manutenção e suporte, e, assim, não agiu com dolo e, portanto, não praticou ato irregular (peça 289, p. 10).*

17.83. *Cita caso, entre outros, em que essa Corte de Contas já firmou posicionamento no sentido de que não se pode exigir do gestor o conhecimento de todas as variáveis num processo decisório e, em havendo insucesso por alguma delas, não se pode condená-lo pela tomada de decisão inerente ao exercício material de suas atribuições (peça 146, p. 20).*

17.84. *Ressalta ainda que agiu com boa fé, sem buscar vantagem ilícita, estando ainda sob o aparato da discricionariedade conferida pela lei ante a oportunidade e conveniência que se lhe apresentou no caso concreto, e que a boa-fé pode ser presumida, mas não a má-fé, que deve ser provada, conforme doutrina jurídica (peça 146, p.20). Nessa linha, aduz que esse Tribunal, em diversas oportunidades deixou de penalizar gestores por ausência de indícios de má-fé, como se observa em excerto transcrito (peça 146, p. 20-21).*

17.85. *Conclui que, durante sua gestão, aprovou a implantação de diversos instrumentos normativos referentes à área de tecnologia, de acordo com as melhores práticas de governança, em demonstração de boa-fé e diligência e, por outro lado, não há sinais de má-fé ou qualquer tentativa de locupletamento pelo defendente, no caso em tela, de forma que, em homenagem ao princípio da isonomia, merece ser isento de qualquer penalidade.*

Análise

17.86. *Relativamente a esse aspecto, 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.*

17.87. *Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.*

17.88. *Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há*

como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.

17.89. Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

17.90. São nesse sentido os Acórdãos 10.995/2015-TCU-2ª Câmara, 7.473/2015-TCU-1ª Câmara, 9.376/2015-TCU-2ª Câmara, 8.928/2015-TCU-2ª Câmara, 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, entre outros.

17.91. Importa ainda transcrever observações que constam da instrução de TCE, constante à peça 289, p. 14, da lavra da então Sefti (atual AudTI), instaurada nos autos do TC 029.086-2019-1, também em decorrência do Acórdão 2.888/2018-P, que, embora se refira a outro contrato, 84/2017, firmado pela Codesp com a Linkcon, também se aplica à conduta do gestor, analisada no presente caso:

A falta de diligência do gestor reveste-se de uma gravidade ainda maior quando analisada em conjunto com as circunstâncias existentes à época. Em setembro de 2016, cerca de dois meses antes da realização da primeira pesquisa de preços, um vídeo foi divulgado nas redes sociais em que um assessor da Presidência da Codesp relatou a existência de um suposto esquema na Companhia para direcionamento de contratações, incluindo a montagem de TR e a compra de empresas, e a área de TI era visada devido à alta materialidade de seu orçamento (peça 315 e <https://www.youtube.com/watch?v=BVvaTwjzd2s> – acesso em 31/1/2022).

Não é objeto desta TCE averiguar as acusações, porém é pertinente destacar que uma das contratações de TI supostamente irregulares mencionadas no vídeo foi objeto de representação no TCU, interposta pela Procuradoria da República em Santos (TC 003.462/2017-0 – Contrato DIPRE/93.2016). Em recente julgado, o Plenário do TCU confirmou a existência de graves irregularidades na referida contratação, como fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento, determinando a conversão do processo em TCE por prejuízo ao erário superior a R\$ 6 milhões (item 9.10 do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, Rel. Bruno Dantas).

Além da representação no TCU, a divulgação de supostas irregularidades na Codesp deu origem à investigação pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal (Operação Tritão - peças 127-134, do TC 029.086/2019-1). Em decorrência de tais investigações, a Justiça Federal recebeu denúncia em desfavor de diversos agentes públicos que constam como responsáveis neste processo, incluindo o Sr. Carlos Henrique (peças 314 e 316).

Ainda que as irregularidades divulgadas em rede social não tivessem fundamento, entende-se que a ampla repercussão na imprensa acerca do teor do vídeo seria motivo suficiente para que os gestores da Codesp, especialmente aqueles vinculados à área de TI, redobrassem os cuidados na condução de fases críticas de contratações, como o planejamento da contratação e a realização de pesquisa de preços limitada à consulta de fornecedores.

Antecedentes



17.92. No âmbito do TCU, o Sr. Carlos Henrique foi condenado a pagar multas de R\$ 20 mil e de R\$ 12 mil (Acórdãos 1.008/2018 e 549/2020, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Bruno Dantas), sendo que os dois processos já transitaram em julgado. O Sr. Carlos Henrique também consta no rol de responsáveis da TCE 029.086/2019-1 que trata de débito superior a R\$ 2 milhões na execução do Contrato DIPRE/84.2017, e cujo Acórdão 1.901/2023-TCU-Plenário rejeitou suas alegações de defesa e razões de justificativa, condenando-o em débito, além de multa no valor de R\$ 70.000,00.

17.93. Também foram consideradas graves as irregularidades por ele cometidas, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da administração pública pelo prazo de cinco anos (itens 9.9 e 9.10). Embargos de declaração contra o acórdão foram julgados e rejeitados, Acórdãos 2.527/2023-TCU-Plenário e 448/2024-TCU-Plenário. O processo encontra-se em fase de análise de recurso de reconsideração, com a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

17.94. Nas esferas civil e penal, o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal por crime de peculato, conforme processos 5006702-38.2021.4.03.6104 (4ª Vara Federal de Santos) e 5004303-36.2021.4.03.6104 (5ª Vara Federal de Santos), conforme consulta realizada em 24/9/2024 (peça 333). As duas ações decorrem de investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, mencionadas no parágrafo 16.28.

17.95.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

17.96. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

17.97. Em análise do reflexo do conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável ocupava cargos de gestão, inicialmente, Superintendente de TI da Codesp, quatro meses após o início da vigência do contrato, e, logo em seguida, como Diretor de Operações Logísticas da empresa, e não supervisionou adequadamente atos ilegais cometidos por seus subordinados, o que possibilitou pagamentos irregulares.

17.98. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

17.99. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

17.100. Em face da análise promovida no parágrafo 17, propõe-se:

17.100.1. Acatar as alegações de defesa apresentadas pelo defendente em relação à irregularidade '1.2.4. Dano ao erário decorrente da realização de treinamento dos softwares' cujo dano havia sido quantificado por meio das OS 18/2016, 02/2017 e 7/2017, afastando o débito em relação tanto ao presente responsável quanto aos demais responsáveis solidários, uma vez que a argumentação trazida afastou a ocorrência de irregularidade;

17.100.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço em relação às demais irregularidades, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas;

17.100.3. os argumentos de defesa tampouco lograram afastar os demais débitos imputados ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

18. Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72)

18.1. O Sr. Celino Ferreira da Fonseca, Diretor de Operações Logísticas da Codesp, de 14/7/2016 a 2/5/2017, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 30 e 250), conforme documentos constante das peças 74 e 263, tendo apresentado tempestivamente alegações de defesa relativas à primeira citação, conforme documentação integrante da peça 149, mas não apresentou novas alegações de defesa, ao ser citado por dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018-TCU- Plenário).

18.2. Avalia-se a seguir alegações de defesa apresentadas pelo responsável relativamente às irregularidades descritas nos seguintes subitens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 5): 9.3.1.1.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.3.1, 9.3.1.4.1, 9.3.1.4.2, 9.3.1.5.1, 9.3.1.7.1, 9.3.1.8.1, 9.3.1.9.1, 9.3.1.9.3, 9.3.1.9.4 e 9.3.2 (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, instrução acostada à peça 183 e despacho do Ministro Relator acostado à peça



184), constantes da peça 149.

Alegações iniciais

18.3. O responsável inicia suas alegações informando que há defasagem de pessoal, corpo técnico com idade avançada e com baixa maturidade técnica, em contraste com volume de contratos celebrados pela empresa, que compromete a qualidade das ações de fiscalização e acarreta acúmulo de responsabilidades; nesse contexto, a cultura institucional é difícil de ser alterada, havendo resistência a novos processos, tecnologias e ferramentas, além de haver inércia da alta gestão em fomentar e “forçar” novas dinâmicas e atualizações.

18.4. Afirma que os controles internos são frágeis, desagregados, desatualizados e sem padronização, o que compromete a qualidade dos documentos internos e pequenas falhas são provenientes de práticas antigas (erros de datas, falta de assinaturas etc.), resultando em falta de maturidade na gestão interna de processos pela Codesp.

18.4.1. Em relação ao mérito das razões pelas quais foi citado inicialmente argumenta que o contrato com a N2OTI, objeto da presente TCE, já havia sido firmado quando assumiu a DILOG/Codesp.

18.5. Tentou demonstrar a necessidade do projeto, que estava em vias de disponibilização e dispunha de metas claras. O projeto não estava parado, com diversas etapas já aptas para uso, à época da auditoria, e, a possibilidade de retomada da sua execução, com atendimento às necessidades institucionais e alcance de objetivos, o que afastaria o entendimento da ocorrência de prejuízos.

18.6. O rol de vantagens, ganhos e melhorias com a ferramenta de gestão e controle, citados às p. 12-15, da peça 149, seria muito superior ao investimento realizado, o que também desconfiguraria o suposto prejuízo ao erário.

18.7. Todos os usuários cadastrados possuíam acesso às funcionalidades do Gescon para uso no processo de fiscalização, a qualquer tempo, além disso, outras funcionalidades foram implementadas e disponibilizadas e encontravam-se em efetivo uso, como é o caso dos indicadores, módulo de reunião etc.

18.8. A possibilidade de normatização do uso de uma ferramenta que não dispõe de todas as funcionalidades necessárias e que não estava ainda completamente operacional representaria um risco para o sucesso do projeto, portanto, seria a última etapa do projeto.

18.9. Em certas situações, para que metas sejam atendidas, o gestor tem que flexibilizar conceitos e regras dentro das medidas genéricas da lei, em face das diversidades ocorrentes, cujas realidades, muitas vezes, são completamente distintas das idealizadas pelo legislador, mas isso não significa desvio de conduta ou práticas ilícitas.

18.10. Finaliza alegando que a má-fé deve ser caracterizada para que o dano seja concretizado, o que não se observa no caso em lide; além disso, não houve má-fé nas ações do responsável, tampouco perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres.

Análise

18.11. Inicialmente, o responsável corrobora que houve uma série de impropriedades formais durante o processo de contratação, como a ausência de documentos preparatórios, não registro de acontecimentos, desordem cronológica de documentos, falta de datas e assinaturas, entre outras, decorrentes de controles frágeis e desagregados adotados pela Codesp, de uma cultura administrativa anacrônica e do baixo nível de maturidade do seu corpo técnico, bem como de

carência de pessoal.

18.12. *Considerando a materialidade da avença, R\$ 25.238.741,60 (após aditivos), dos quais, R\$ 16.511.598,11, foram efetivamente pagos à empresa contratada, a desorganização administrativa da empresa contribuiu para que houvesse falhas de execução e controle em todas as etapas do processo de contratação, e, ao contrário do alegado pelo responsável, não foram falhas menores, visto que, apesar de não terem dado causa direta ao prejuízo apurado, não evitaram a ocorrência dos danos, que foram materialmente relevantes.*

18.13. *Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à possibilidade de responsabilização do gestor quando há descontrole administrativo notório e prolongando (Acórdão 1.406/2012-TCU-Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer), como se observou no caso concreto.*

18.14. *Ademais, conforme princípio consagrado na doutrina jurídica, não é dado a nenhum servidor beneficiar-se da própria torpeza em detrimento do erário, ou seja, o responsável não pode utilizar como argumento a falta de organização da empresa para justificar as irregularidades. Aliás, em sentido diverso, sabendo dos problemas organizacionais e, considerando a abrangência e materialidade da contratação, o gestor deveria ter avaliado os riscos e adotado providências a seu cargo para evitá-los ou mitigá-los, ao conduzir a contratação.*

18.15. *A inobservância do dever de cuidado pelo gestor ficou caracterizada pela culpa in vigilando dos atos de seus subordinados, agravado por falta de supervisão mais rigorosa por parte do responsável, visto que o contrato era o maior da área de TI da Codesp, durante sua gestão, e, como foi praticado com culpa grave, não exige configuração de dolo (Acórdão 1.689/2019-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes, e Acórdão 1.620/2019-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas, entre outros), e pode ser tipificado como erro grosseiro.*

18.16. *Conforme entendimento do Relator (peça 6, p. 13), a responsabilidade do Diretor de Operações Logísticas advém de essa diretoria ter posição hierárquica de supervisão da Superintendência de TI, sendo responsável por gerir a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de TI.*

18.17. *A alegação de não ter responsabilidade por ter tomado posse como diretor da DILOG/Codesp posteriormente à assinatura do Contrato DIPRE/39.2016 também já foi analisada nas seções anteriores, tendo-se concluído que tal argumentação não deve prosperar, visto que, a despeito de não ter firmado o contrato, durante sua gestão teve plena ciência das deficiências de planejamento da contratação, em que, por exemplo, não houve apresentação de TR e ETP, em confronto com o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI 4/2014 do MPOG, e, no entanto, não adotou medidas corretivas.*

18.18. *O responsável também defendeu a necessidade da contratação, relacionando benefícios do uso corrente e potencial da solução, mas, no entanto, não apresentou novos elementos para contraditar as falhas do planejamento quanto à exigência legal de demonstração prévia e detalhada da necessidade, que inclusive foi realizada de forma muito célere, considerando-se a complexidade e o escopo da contratação. Como demonstrou a CGU (peça 2, p. 12), o DOD da contratação definiu de forma genérica e insuficiente os possíveis resultados que seriam alcançados com a contratação, contrariando o art. 11, inciso II, da IN-SLTI/MP 4/2014.*

18.19. *Da mesma forma, citou possíveis ganhos com a adoção do sistema Gescon para justificar a vantagem da contratação, que seriam superiores ao investimento realizado, descaracterizando suposto prejuízo ao erário, mas que também não são suficientes para caracterizar formalmente os benefícios alcançados, em termos de economicidade da*

contratação.

18.20. *Ao alegar a resistência da cultura administrativa e a falta de regulamentação interna para que houvesse uma adoção mais ampla da solução de gestão de contratos, o responsável procura subverter a lógica da demonstração da necessidade da contratação, como se, a partir da compra da solução, supostamente robusta e adequada para a Codesp, ainda que sem levantamento prévio de sua necessidade junto aos futuros usuários e implicando gastos substanciais, haveria um uso gradativo da solução pelos funcionários, o que, com o tempo, demonstraria a utilidade e vantajosidade da aquisição.*

18.21. *Contudo, a contratação não poderia prescindir desse levantamento, exigido pela IN-SLTI/MP 4/2014, e, como restou demonstrado (peça 2, p. 21-26), mesmo depois de dois anos da vigência do contrato, a Codesp não utilizava efetivamente os Sistemas Gescon e BI.*

18.22. *Relativamente à alegação de boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que, quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.*

18.23. *Mas, após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública.*

Da aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (item 9.3.1.1 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017) (peça 149, p. 16-22)

18.24. *As aquisições foram motivadas pela proximidade do encerramento do primeiro ano da vigência contratual, que, segundo o contrato e a legislação vigente, não permitiam a prorrogação das licenças, somente dos serviços, conforme parecer do órgão jurídico da Codesp; e, caso a companhia não realizasse a aquisição dentro dos doze primeiros meses, a contratação não alcançaria seu objetivo e os recursos seriam perdidos, razão por que a empresa precisou modificar o planejamento, antecipando o cronograma de aquisição de licenças.*

18.25. *Quanto à não disponibilização de licenças contratadas, a empresa N2OTI informou que existia um atributo sendo lido de forma errada, o que culminou em alterações gradativas do quantitativo total contratado, mas cuja correção foi imediatamente determinada pela gestão à época; a Codesp acompanhou a efetividade e regularidade da entrega das licenças, só emitindo os termos de aceite provisórios e definitivos após atendimento pleno a demanda, descaracterizando má-fé ou dolo.*

18.26. *Inexiste sobreposição entre o Gescon e o ERP/SAP visto que o ERP é um sistema de acompanhamento de execução e não uma ferramenta de gestão, tendo como principal objetivo atender aos fiscais e gestores, enquanto o Gescon tem por finalidade atender às áreas de negócio da Codesp, bem como as áreas administrativas e aos gestores, mas de uma forma mais ampla, com novas funcionalidades que se adequam melhor às necessidades e novos projetos da empresa, o que justificou o investimento.*

18.27. *Mesmo já dispondo de uma ferramenta SAP que permitia um acompanhamento superficial de contratos, a Codesp necessitava investir em novas ferramentas tecnológicas de forma e aumentar seu nível de maturidade no processo de gestão, em linha com entendimentos desse E. Tribunal relativos as contratações públicas.*

18.28. *Existia cronograma em andamento compreendendo desenvolvimentos, implementações e integrações necessárias para que em seguida, a solução fosse disponibilizada oficialmente, e a*

despeito de ainda não estar concluído, módulos do projeto já estavam disponíveis para uso e alguns treinamentos foram realizados para as áreas administrativas.

18.29. A entrevista da equipe de auditoria com quatro funcionários que participaram de treinamentos comprovou que realmente possuíam a capacitação na solução e que os treinamentos foram efetivamente realizados, além de evidenciar a dificuldade e resistência existentes de funcionários da Codesp para a utilização da nova tecnologia nas rotinas, apesar dos recursos terem sido disponibilizados.

18.30. Alterações nas ferramentas já estariam sendo realizadas pela empresa contratada para que tivesse mais utilidade para os funcionários e eles preferiam demandar os serviços da Codesp para emitir relatórios e gráficos do sistema BI ao invés de emití-los eles próprios, diretamente na ferramenta.

18.31. A manifestação da GERAR/Codesp de que o sistema Gescon não serviria para gerir contratos de arrendamento, por ser uma ferramenta simples, se deu com base apenas em uma apresentação do sistema, sem análise técnica da ferramenta ou participação em treinamentos de seus funcionários, demonstrando desinteresse e falta de iniciativa do setor, que não realizou sequer uma simulação de contrato de arrendamento no sistema; dessa forma, não houve demanda para a empresa N2OTI se manifestar acerca da possibilidade de customizar a solução para contratos de arrendamento.

18.32. À época, os gestores tinham conhecimento que a solução seria capaz de gerir contratos de arrendamento, contradizendo a alegação de inviabilidade; a não utilização da ferramenta ainda nas fases de adaptação, integração e implementação se devia exclusivamente pela crônica falta de interesse e resistência interna enfrentada na Codesp, reafirmando a dificuldade e a impossibilidade de implementar o uso da solução sem regulamentação, já prevista em etapa do cronograma do projeto, mas que, entretanto, não pode ser providenciada devido à suspensão da execução do referido contrato.

Análise

18.33. A aquisição adicional de novas licenças nominadas e concorrentes do Sistema Gescon, ao contrário do defendido pelo responsável, se mostrou desnecessária e antieconômica. Primeiramente porque, como demonstrado pela equipe de auditoria (peça 2, p 21-26), das primeiras 21 licenças nominadas da solução, adquiridas por um valor total de R\$ 579.600,00, apenas dez foram atribuídas a funcionários da Codesp, mesmo após dois anos de assinatura inicial do contrato, e, mesmo essas licenças, não estavam sendo efetivamente utilizadas.

18.34. Além disso, os funcionários das áreas finalísticas, potenciais usuários desse tipo de licença, não sabiam utilizar o sistema, a despeito de terem recebido treinamentos. Como fator agravante, em inspeção, verificou-se foram inseridos nomes de funcionários no sistema Gescon como detentores de licenças apenas para simular sua utilização para a equipe de auditoria do TCU.

18.35. A justificativa de ter havido um erro em atributo de software para justificar que havia baixo número de licenças atribuídas a funcionários da Codesp pela N2OTI, na ocasião da realização da auditoria, também não deve ser acolhida, visto que, como já foi esclarecido em relatório (peça 2, p. 23, parágrafo 146), se tivesse havido erro de atributo, ao fazer a correção, o novo valor correto do número de licenças previamente atribuídas apareceria automaticamente, mas, conforme observado pela equipe, isso não ocorreu, sugerindo que esses usuários estariam sendo acrescidos continuamente.

18.36. E, apesar disso, o que se deve ressaltar é que os objetivos que seriam alcançados com a contratação do Sistema Gescon, alegados pelo responsável, não foram demonstrados de forma

específica no processo de contratação e não há qualquer justificativa sobre a quantidade necessária de licenças deste software. Portanto não foram apresentados novos elementos que pudessem comprovar o alcance dos objetivos mencionados pelo defendente.

18.37. Ao mencionar que a Codesp precisaria de uma ferramenta mais robusta para a gestão de contratos, apesar do sistema ERP em utilização na companhia, o defendente não deixa claro quais funcionalidades adicionais seriam necessárias e que não estavam sendo atendidas pelo ERP em uso. Além disso, menciona-se que o ERP fornecido pela SAP é considerado internacionalmente como uma ferramenta de gestão robusta, que atende a diversos nichos de mercado, sendo tal fornecedor líder mundial de mercado em diversos segmentos econômicos.

18.38. Portanto, a alegação de que o sistema ERP da SAP não atendia às necessidades da Codesp, que necessitaria de um sistema mais robusto não encontra amparo em qualquer evidência. A ausência de sobreposição de funcionalidades será analisada mais adiante.

18.39. E, como não houve o devido planejamento, não é razoável acatar que houve “modificação” desse planejamento, e, tampouco que essa modificação justificasse a antecipação de compra de licenças, visto que sequer havia justificativa para aquisição das primeiras 21 licenças nominadas e das dez licenças concorrentes do Gescon.

18.40. Nesse contexto, não há como se acatar a justificativa de aquisição face a não possibilidade de prorrogação de licenças, com a aproximação do encerramento contratual, e de risco de perda de oportunidade de aplicar recursos reservados para esses fins, ainda que respaldada por parecer jurídico. Cabe ressaltar que o referido parecer jurídico não demonstra a vantajosidade econômica da contratação, tampouco faz qualquer análise quanto aos documentos apresentados no processo de contratação, e se resume a apenas um parágrafo (peça 2, p. 60-61).

18.41. Dessa forma, o suposto risco da perda de oportunidade da compra de licenças e dos recursos alocados, na realidade, transformou-se em dano efetivo ao erário, visto que foram gastos mais de R\$ 4 milhões em mais dois lotes de licenças nominadas e concorrentes do sistema Gescon, cuja necessidade não foi fundamentada nem justificada.

18.42. Entende-se que tal medida, ao invés de atenuar ou afastar a irregularidade, tende a agravá-la, demonstrando que a aquisição ocorreu sem o necessário planejamento prévio necessário às contratações de TI.

18.43. Os elementos apresentados pelo responsável para defender que, ao contrário do que a auditoria apurou, o sistema Gescon seria apto para gerir contratos de arrendamento da Codesp, como a falta de análise técnica e a falta de engajamento posterior por parte dos funcionários de áreas fins da Codesp, não devem prosperar, pois são riscos que deveriam ter sido levantados e endereçados formalmente e de forma prévia, no processo de contratação, inclusive com a participação necessária das áreas finalísticas da companhia, que seriam as potenciais usuárias do sistema, mas não foi o que se verificou.

18.44. Demonstrou-se que o planejamento foi feito de maneira açodada e apenas para tentar cumprir formalidades, no entanto, deveria ter contemplado a realidade descrita pelo responsável, o que resultaria, por exemplo, na indicação de uma quantidade mais realista de licenças a serem adquiridas e/ou o estabelecimento de um cronograma mais factível para adoção da solução de TI pelos futuros usuários do sistema, o que traria maior legitimidade à aquisição da solução e facilitaria o engajamento posterior dos funcionários no treinamento e uso da ferramenta, bem como uma melhor adequação da ferramenta às necessidades específicas do negócio da Codesp pela empresa contratada.

18.45. Também por essa razão, não deve ser entendida como justificativa para o baixo uso do

Gescon a falta de regulamentação para adesão obrigatória e definitiva ao sistema pelos funcionários, visto que ainda não estava completamente instalado e adaptado ao ambiente da companhia, mas sim a não aderência da ferramenta ao ambiente da Codesp e a falta de levantamento da potencialidade da aplicação por parte dos funcionários.

18.46. *No entanto, ainda que sejam considerados os prazos para treinamento dos usuários, instalação e adaptação das soluções, a passagem de dois anos sem qualquer uso do sistema Gescon evidenciou que a aquisição foi desnecessária e antieconômica, notadamente ao se considerar que, a despeito de as licenças iniciais não estarem sendo utilizadas, ainda foram feitas aquisições adicionais nesse período.*

18.47. *Quanto à não existência de sobreposição de funcionalidades entre o Sistema ERP/SAP e Sistema Gescon, a Audit/Codesp consignou em relatório que existiria a possibilidade de não se contratar o sistema de gestão contratual Gescon caso a Codesp tivesse implantado os serviços de gerenciamento de contratos já previstos no TR que deu origem à aquisição do Sistema ERP/SAP (Contrato DP/49.2012) (peça 6, p. 4).*

18.48. *O responsável, por sua vez, apresentou argumentação no sentido de que não haveria sobreposição entre os sistemas, visto que o SAP seria apenas um sistema de acompanhamento de execução e não uma ferramenta de gestão, no entanto, não apresentou qualquer documentação comprobatória e, ademais, essa possibilidade não foi sequer avaliada durante o planejamento da contratação.*

18.49. *Isso posto, entendeu-se que não havia elementos suficientes nos autos para confirmar que a existência daquele sistema tornava desnecessária a aquisição de licenças do software Gescon, visto que, como ressaltado pelo relator da auditoria que deu origem à presente TCE (peça 6, p. 7), a auditoria interna da Codesp também reconheceu que o Sistema ERP/SAP estava incompleto e não provia, à época, serviços de gerenciamento de contratos e, para sustentar o contrário, seria necessário averiguar se o Sistema ERP/SAP instalado na Codesp disponibilizava funcionalidades de gestão de contratos aos seus usuários e que essas seriam similares àquelas providas pelo novo sistema adquirido, o que não foi avaliado pela então Secex-SP.*

18.50. *Cabe registrar, contudo, que, em análise posterior sobre a questão, nos autos do TC 023.599/2018 (peça 123, p. 21-23), a Sefti chegou à seguinte conclusão, que foi incorporada ao relatório do Relator do feito (peça 128, do TC 023.599/2018):*

Portanto, verificou-se que os sistemas ERP/SAP e Sistema de Contratos oferecem, com exceção do Dashboard, as mesmas funcionalidades do Gescon. Assim, entende-se que a existência do ERP/SAP e do Sistema de Contratos tornava desnecessária a aquisição de licenças do software Gescon, uma vez que esses dois sistemas atualmente instalados na Codesp disponibilizam funcionalidades de gestão de contratos aos seus usuários e que são similares àquelas providas, em tese, pelo Gescon.

18.51. *A argumentação do responsável não se aprofundou na constatação da auditoria, apresentando elementos que pudessem contradizer as constatações de que os dois sistemas apresentavam as mesmas funcionalidades de gestão de contratos, mas limitou-se a afirmar que não havia sobreposição de funcionalidades.*

18.52. *Em todo caso, os demais indícios trazidos pela unidade técnica apontam, com propriedade, que o Sistema Gescon não era utilizado pela Codesp, fato que corrobora a ocorrência de ato antieconômico em razão da desnecessidade de aquisição de 145 licenças do software no valor de R\$ 5.066.000,00.*

Da aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (item 9.3.1.2 do Acórdão 2.888/2018-TCU-

Plenário) (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017) (peça 149, p. 22-25).

18.53. A OS 1/2017 continha um quantitativo de vinte licenças nominadas (uma vez que licenças concorrentes só permitem visualização de relatório), esse quantitativo atende somente a 33,89% das 59 unidades negociais da Codesp.

18.54. As aquisições por intermédio da referida OS citada acima foram motivadas pela proximidade do encerramento do primeiro ano da vigência contratual, que segundo o instrumento celebrado e a legislação vigente, não permitiam a prorrogação das licenças.

18.55. Considerando-se o total de funcionários, a quantidade de contratos vigentes e os setores a serem atendidos, o volume a ser adquirido seria muito superior, mas houve cautela na definição de uma quantidade mínima necessária que permitisse atender às necessidades da Codesp.

Análise

18.56. Como já analisado no tópico anterior, a proximidade de encerramento do primeiro ano da vigência contratual também não deve ser aceita como justificativa para aquisição adicional das licenças do software de BI, visto que não há qualquer justificativa a respeito da quantidade necessária de licenças destes softwares, o que contraria o art.12, inciso I, da Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.

18.57. Da mesma forma, uma quantidade de licenças adquiridas relativamente reduzida em relação ao total de setores ou funcionários da Codesp que, em tese, poderiam utilizar as licenças, não pode ser entendida como medida de prudência na aquisição, visto que, não se sabia de antemão, qual era a real necessidade de uso pelas áreas da Codesp, por falta de levantamento prévio.

Da contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e BI (item 9.3.1.3 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.2; OS 17/2016, 19/2016, 21/2016 e 4/2017) (peça 149, p. 26-31)

18.58. Os módulos adquiridos por meio dessas demandas objetivaram tornar a ferramenta mais robusta, no que tange à gestão dos projetos e contratações e à cadeia de processos instituída na Codesp visto que envolve mais atividades do que somente elaborar um estudo técnico e gerir a execução após contratação; e todas essas demandas estavam vinculadas a áreas específicas e às legislações que envolvem a matéria, resultaram em benefícios e, ao final, geraram efeitos e valores para a Codesp (peça 149, p. 26-30).

18.59. Os valores empregados pela Codesp para atender essas demandas representaram pequena parcela frente ao volume de recursos geridos através das contratações da Codesp e principalmente os benefícios gerados através deles (o investimento aproximado de R\$ 2 milhões representaria apenas 0,53% do volume total de recursos a serem geridos), que, no entanto, só seriam alcançados com a determinação institucional do uso da ferramenta.

18.60. Apesar de existirem alternativas de contratação à época, o foco da Codesp era integrar todas as funcionalidades, controles e benefícios dentro de uma única solução própria, com acesso direto e imediato a informações e funcionalidades personalizadas e necessárias para execução de processos operacionais, gerenciais e estratégicos da Codesp.

Análise

18.61. O responsável apresenta benefícios e valores qualitativos que teriam resultado dos gastos extras pagos mediante emissão de ordens de serviço (OSs 17/2016, 19/2016, 21/2016 e 4/2017), emitidas durante o período em que esteve à frente da DILOG, a título de serviços de

sustentação operacional, como “atender as diretrizes da legislação” ou “disponibilizar ferramenta de controle e acompanhamento dos projetos em processos de licitações”.

18.62. *Os supostos benefícios apresentados pelo responsável são genéricos e podem, em tese, ser alcançados através do uso de outras soluções automatizadas de gestão de contratos e/ou de BI, inclusive ferramentas gratuitas, visto que no ambiente de Codesp utilizavam-se controles defasados e ineficientes, ainda realizados por meio de planilhas eletrônicas e de forma não integrada. No entanto, como já ressaltado, os resultados a serem atingidos com a contratação não foram estimados de forma detalhada e prévia, para justificar a contratação.*

18.63. *Como não havia correlação comprovada dos serviços com o objeto contratado, também não faz sentido comparar, posteriormente, o efetivo gasto com esses serviços em relação ao volume de recursos geridos pela Codesp para justificar a vantajosidade da aquisição. Ademais, se verificou, à época, que os módulos resultantes não eram utilizados ou eram subutilizados, como o “Modulo Licitações” que não possuía nada registrado desde 2016, ou o cadastro de fornecedores do sistema Gescon, que só continha dados referentes ao nome e ao CNPJ das empresas, com todos os demais dados em branco, entre outras impropriedades apontadas no relatório de auditoria (peça 2, p. 26-28).*

18.64. *Além disso, as principais informações que constam nos módulos RDC, Pregão e Ata de Registro de Preços, estão disponíveis gratuitamente no Comprasnet, de modo que não existiria justificativa para contratá-los pelos valores que foram pagos (peça 2, p. 27).*

18.65. *Por fim, a mera alegação de que a opção mais assertiva e viável para integrar funcionalidades, controles e benefícios da Codesp seria implementá-las na solução contratada, não é suficiente para justificar a falta de avaliação de alternativas, como exigido pela IN-SLTI/MP 4/2014, e, que, como já ressaltado, teria que ter sido demonstrada de forma rigorosa no processo de contratação.*

Do pagamento dos treinamentos (item 9.3.1.4 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário)
(Achado III.1.2.4) (peça 149, p. 31-33)

18.66. *O item 10.4.3, do edital que serviu de base para a contratação de treinamentos tem entendimento que não foi espelhado junto ao TR, visto que este especificou turmas de, no mínimo, dez alunos e de, no máximo, quinze alunos, mas o edital previu apenas o número máximo de quinze alunos (peça 149, p. 31), como constou no respectivo contrato, em aderência ao Princípio Constitucional da vinculação ao instrumento convocatório.*

18.67. *O quantitativo de participantes foi utilizado para que o custo de cada treinamento fosse correspondente ao máximo de beneficiários das capacitações, independentemente de a turma ter um, dez ou quinze alunos, e buscou-se a máxima adesão possível para o aproveitamento do investimento.*

18.68. *Existem evidências da realização dos treinamentos em tela, em todas as turmas contratadas, que eram incluídas em uma pasta na rede, incluindo OSs, termos de recebimento provisórios e definitivos, notas fiscais e entregáveis, que também poderiam ter sido anexados e gerenciados de forma centralizada pelo sistema, se já estivesse em uso quando da realização do planejamento da contratação.*

Análise

18.69. *Em relação aos serviços de treinamento entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas pela empresa contratada e pelo Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado ao responsável, de forma isonômica com outros responsáveis citados sobre a mesma questão, visto*

que, apesar de não ter juntado documentação comprobatória de sua realização, a empresa contratada, N2OTI e o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço, juntaram evidências documentais suficientes para comprovar que foram realizados os treinamentos, razão por que se acolhem as alegações de defesa sobre este ponto.

Dos pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (item 9.3.1.5 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016 e 06/2017) (peça 149, p. 33-39)

18.70. *O responsável teve conhecimento que todas as evidências documentais da prestação dos serviços eram incluídas em uma pasta de rede, que ainda deve estar disponível e poderiam ser obtidas por diligência, ou caso contrário, diretamente da empresa contratada (peça 149, p. 34).*

18.71. *Com base nessas evidências e na observação visual da presença diária de funcionários da empresa N2OTI executando as atividades designadas, o gestor confirma que todas as demandas por ele encaminhadas foram executadas e eram apresentadas conforme as especificações e condições mínimas exigidas, ainda que passíveis de melhoria.*

18.72. *Apesar de buscar orientar, sempre que possível, o aprimoramento do trabalho do fiscal e/ou da empresa contratada, não podia se impor sobre um fiscal que era legalmente designado para desempenhar aquela função, além disso, a sobrecarga de serviços e o acúmulo de responsabilidades comprometiam a qualidade da avaliação dos artefatos, que, segundo o responsável, são meros objetos de formalização.*

18.73. *Todas as demandas solicitadas por meio das OS geraram resultados que podem ser auferidos. No caso das OS relativas a este apontamento, que tratam de sustentação operacional, os resultados puderam ser auferidos mais pela execução do que pela geração de produtos, em constatação presencial.*

18.74. *A falta de um padrão de organização da Codesp foi determinante para a ocorrência dessa situação, que equivocadamente levou ao entendimento da equipe de auditoria de que não existem comprovações dos serviços prestados e nem de produtos entregues.*

18.75. *A Codesp, por meio de seu órgão jurídico, também analisou a possibilidade de adesão à ARP e o entendimento foi de que todas as tarefas previstas junto ao catálogo possuíam direta ou indiretamente vínculo com o escopo, e por existir respaldo jurídico e procedimento licitatório regular e transparente, não existia ofensa ao princípio da legalidade para se contratar o objeto como havia sido escrito.*

Análise

18.76. *O responsável alega que a efetiva prestação dos serviços objeto da OS 22/2016 (Apoio Administrativo), no valor de R\$ 118.800,00, e da OS 6/2017 (Suporte e Manutenção), no valor de R\$ 67.950,00, pelos quais foi citado, pode ser suficientemente comprovada com base em observação de técnicos da empresa contratada executando as tarefas, o que, por si só, não comprova a prestação desses serviços conforme especificados, que têm que ser atestados formalmente pelo gestor e pelos fiscais do contrato, com base na apresentação de provas documentais e na aferição da qualidade das entregas, não podendo ser, contrariamente à afirmação do responsável, “meros objetos de formalização”.*

18.77. *Complementarmente, informa que existem comprovações documentais da execução dos serviços em epígrafe no ambiente computacional da Codesp, mas não apresenta qualquer outro documento, além dos que já haviam sido encaminhados pela empresa, quando da realização de auditoria, os quais não relacionavam qualquer “entregável” referente à realização dos serviços.*

18.78. Contudo, nos itens não digitalizáveis acostados à peça 151 pela empresa N2OTI, foram encontradas as evidências que supostamente demonstrariam a execução dos serviços demandados.

18.79. No caso da OS 22/2016, verifica-se que a demanda é bastante genérica, pois demanda basicamente:

18.79.1. listagem de projetos de sistemas atualizada;

18.79.2. organograma de contratos;

18.79.3. notas técnicas referente aos aditamentos contratuais;

18.79.4. listagem de projetos de curto, médio e longo prazo ligados à infraestrutura;

18.79.5. levantamento junto a GESIN do hardware e software existente.

18.80. Verifica-se que são tarefas de levantamento de informações bastante genéricas na companhia, sem um objetivo específico estabelecido e que custaria aos cofres públicos R\$ 118.800,00.

18.81. Abstraindo tal constatação, passa-se à análise dos entregáveis que demonstrariam a execução dos serviços previstos na OS 22/2016.

18.81.1. O primeiro documento na pasta de entregáveis é uma minuta de nota técnica que trata da contratação de sistema de monitoramento a ser realizado por meio de drones para fiscalização das operações de cais, produzido pela Codesp;

18.81.2. O segundo documento é uma proposta comercial de empresa para prestar o serviço de monitoramento;

18.81.3. O terceiro é uma planilha de controle de atividades relativas ao mês de novembro de 2016 de um funcionário denominado Sergio Gregorio de Almeida;

18.81.4. O quarto também é uma proposta comercial para prestar o serviço de monitoramento;

18.81.5. O quinto é um documento intitulado 'Diagnóstico de Governança' cujo conteúdo é genérico, descreve um ambiente genérico e situações que também não mencionam a Codesp. Além disso, tal documento foi utilizado como entregável na OS 14/2017;

18.81.6. O sexto também é uma proposta comercial para prestar o serviço de monitoramento;

18.81.7. O sétimo é um acompanhamento de atividades da implantação do Gescon;

18.81.8. O oitavo é uma justificativa para contratação do sistema de monitoramento por drones, também produzido pela Codesp;

18.81.9. O nono é uma planilha com cronograma de atividades de várias áreas da Codesp, sendo que a maioria delas foi concluída em 2015;

18.81.10. O décimo é uma minuta de convênio entre a Codesp e a Capitania dos Portos de São Paulo cujo objeto é a cessão de duas áreas;

18.81.11. O décimo primeiro é uma minuta de termo de referência do supramencionado convênio;

18.81.12. O décimo segundo é uma planilha produzida com uma lista de contratos a vencerem entre outubro de 2016 e junho de 2019;

18.81.13. O último é um resumo das atividades realizadas, que aponta como entregáveis um levantamento de riscos físicos a que estão sujeitos os recursos de informática da Codesp, finalização do relatório de governança e diagnóstico do ambiente tecnológico da Codesp e

apoio a SUTIC sobre análise de riscos do datacenter atual.

18.82. Inicialmente, repise-se que tais documentos foram apresentados pela empresa contratada e são itens não digitalizáveis junto à peça 151 dos autos. Os documentos encontram-se compactados, mas, após a descompactação de todos os arquivos, estão na pasta TCE - CODESP\ITENS NAO DIGITALIZAVEIS\N2O\DEFESA TCU_CODESP\ORDENS DE SERVIÇO\2016\22_2016\OS_022_2016_Levantamentos Tecnicos e Administrativos Dezembro\Entregáveis.

18.83. Verifica-se que os entregáveis não guardam qualquer nexo com os serviços demandados na OS 22/2016. Como já relatado, a demanda já era genérica e sem qualquer objetivo. Verifica-se que os entregáveis que comprovariam a execução contratual são apenas documentos genéricos, utilizados em mais de uma ordem de serviço, sendo muitos deles produzidos pela própria Codesp.

18.84. Portanto, trata-se de simulação de execução contratual com o único intuito de justificar os pagamentos realizados durante a execução do contrato.

18.85. Quanto à OS 6/2017, a sistemática foi a mesma já narrada acima. Neste caso, não foi localizada a demanda inicial, mas somente os entregáveis contidos na pasta TCE - CODESP\ITENS NAO DIGITALIZAVEIS\N2O\DEFESA TCU_CODESP\ORDENS DE SERVIÇO\2017\06_2017\OS_006_2017_Serviços de Levantamentos Técnicos _Fevereiro.

18.85.1. O primeiro entregável é uma planilha de oito linhas com um cronograma de atividades de uma fase de projetos sem denominação, documento produzido pela Codesp;

18.85.2. O segundo é uma minuta de termo de referência, produzido pela Codesp, do projeto Cadeia Logística Portuária Inteligente no Porto de Santo;

18.85.3. O terceiro é uma minuta de matriz de riscos com quatro riscos genéricos, relacionados a erros e atrasos de projetos, também produzida pela Codesp;

18.85.4. O quarto documento possui conteúdo idêntico ao do terceiro;

18.85.5. O quinto é a mesma planilha de contratos contida na OS 22/2016, mencionado como décimo segundo entregável daquela OS;

18.85.6. O sexto é um ofício do presidente da Codesp encaminhado ao Ministério dos Transportes;

18.85.7. O sétimo é uma autorização de pagamento da Codesp de duas OS anteriores;

18.85.8. O oitavo também é uma autorização da Codesp para pagamento da OS 2/2017;

18.85.9. O último documento também é uma autorização de pagamento.

18.86. Nota-se que também no caso da OS 6/2017, não foram entregues produtos reais que pudessem gerar algum benefício ou que guardasse nexo com o objeto do contrato.

18.87. Trata-se, novamente aqui, de produção de documentos genéricos com vistas a justificar o pagamento da OS.

18.88. Portanto, constata-se que não houve a entrega de qualquer produto na execução das duas ordens de serviço analisadas.

18.89. Ademais, o TCU também já sumulou o entendimento de que os pagamentos por serviços de TI devem estar vinculados aos resultados alcançados ou a produtos aferíveis. Mas, no caso dos serviços de sustentação operacional pagos pela Codesp não há como aferir as USTs utilizadas (métrica utilizada para mensurar os resultados), por falta de memórias de cálculo.

18.90. Sobre pretensa aderência, direta ou indireta, das tarefas previstas no catálogo de serviços às necessidades da gestão da Codesp, para justificar a adesão à ARP 10/2015, ficou evidenciado na auditoria que, o contrato firmado com a empresa N2OTI teve objeto muito amplo, espécie de contrato “guarda-chuva”, para qual é indevido o emprego de ata de registro de preços (Acórdão 3.143/2020-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

18.91. Isso porque, além de contratação de licenças e desenvolvimento de solução de TI, a ARP englobava serviços com natureza de consultoria e de apoio técnico administrativo, entre outros, sendo utilizado para realizar diversas contratações estranhas ao contrato, que deveriam ser realizadas por meio de novas licitações ou pelos próprios funcionários da Codesp.

18.92. Como assentado pela jurisprudência dessa Casa, a adesão a ARP está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão (Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário, Relator Min. Ana Arraes; Acórdão 2.877/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes, entre outros).

18.93. Por fim, como também já citado nesse relatório, os pareceres técnicos e jurídicos que respaldaram a realização da adesão à ARP e a respectiva contratação, citados pelo defendente, não compreenderam análises suficientes para embasar a contratação, se prestando apenas a cumprir o rito formal do processo de contratação.

Dos pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (item 9.3.1.7 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016) (peça 149, p. 39-47)

18.94. Parte das atividades previstas no catálogo de serviços e que foram utilizadas para realizar as demandas de OSs envolvem rotinas semelhantes; como os artefatos produzidos não foram apresentados por falta de acesso a pasta de rede, concluiu-se, através das poucas evidências geradas há época, que se tratava de demandas atendidas anteriormente (peça 149, p. 39).

18.95. A Codesp necessita de aperfeiçoamento nos processos de fiscalização, tanto que à época, não dispunha de equipe de fiscalização e toda a supervisão da execução era realizada por um único funcionário designado, questão que gerou uma série de impasses, não somente neste contrato, como em vários outros.

18.96. A ausência de acompanhamento efetivo da execução e as ausências de notificações quando da constatação dos fatos para serem realizadas após a execução, foram fatores que, aparentemente, contribuíram para a substituição do primeiro fiscal do contrato.

18.97. Houve uma tentativa de aproveitar os artefatos produzidos pelo fiscal anterior e não houve preocupação de corrigir as datas do arquivo anterior, sendo apenas assinados; ainda que tenha ocorrido tal falha, os serviços foram executados e revalidados pelo novo fiscal.

18.98. Quanto à possível semelhança entre as OSs, o objeto da OS 10/2016 é “Estudo e proposição de metodologia gestão de riscos e continuidade dos negócios e de tecnologia da informação” e trata de normas gerais para a elaboração de gestão de riscos, enquanto o objeto da OS 3/2016 é “Elaboração do Plano de Segurança da Informação” e trata de diretrizes relativas à proteção e confidencialidade das informações.

18.99. O objeto da OS 13/2016 é “Serviço de sustentação operacional para apoio na elaboração de uma metodologia para a gestão de mudanças da SUTIC” e compreende metodologia para a gestão de mudanças da SUTIC, com escopo maior que a OS 4/2016, que trata de “Serviço de sustentação operacional para apoio na gestão administrativa”. Apesar de utilizarem a mesma terminologia, geraram diferentes benefícios e, ademais, há quatro meses de



diferença entre as datas das duas solicitações, a OS 4/2016 é de 4/2016 e a OS 13/2016, de 8/2016.

Análise

18.100. Apesar das alegações de suspeições acerca da atividade do primeiro fiscal do contrato DIPRE/39.2016, de que houve apenas falhas formais de atestação de serviços para demonstrar que as OS 4, 10 e 13, todas de 2016, se referiam a objetos distintos e que foram efetivamente executados, e que comprovações estariam disponíveis em arquivos da Codesp, não foram apresentados pelo responsável documentos que comprovassem as afirmações. A repisada desorganização administrativa da companhia também não pode ser aceita como justificativa, como já analisado neste relatório (parágrafos 18.12 a 18.14).

18.101. No âmbito da auditoria originária, também foram dadas oportunidades de apresentação de esclarecimentos e tampouco foram apresentados documentos que sustentassem as alegações do responsável, mas, por outro lado, da análise de outros documentos comprobatórios entregues pela empresa contratada, como sugerido pelo responsável, constatou-se que os pagamentos das Notas Fiscais 161 (OS 13/2016) e 162 (OS 10/2016) foram realizadas antes do ateste pelo fiscal responsável à época (peça 2, p. 36-39).

18.102. Também naquela assentada a Codesp alegou não saber quais providências foram tomadas acerca da questão, mas reconhecia sua importância e adotaria providências necessárias para correção das ações de fiscalização. No entanto, quase dois anos depois do primeiro fiscal recomendar que não fossem realizados os pagamentos, nada foi feito quanto às impropriedades apontadas, apenas a substituição do fiscal por outros fiscais que não elaboraram mais nenhum relatório de fiscalização.

18.103. Novamente serão utilizados os arquivos encaminhados pela empresa contratada, juntados como itens não digitalizáveis na peça 151 do processo, conforme já relatado no item 18.82 para avaliar a execução das OSs 10/2016 e 13/2016.

18.104. A OS 10/2016 consistiu no estudo e proposição de metodologia de gestão de riscos, ao custo de R\$ 191.500,00.

18.105. Os entregáveis são documentos genéricos que tratam do tema gestão de riscos de forma genérica e, em momento algum, adentram nas particularidades do órgão, avaliam áreas e questões específicas da organização.

18.106. Esses documentos genéricos não demandaram esforço da contratada para produzi-los, mas somente demandaram pequenas alterações como substituição de cabeçalhos e do nome da organização no documento. Há indícios de que isso foi feito na apostila de treinamento (disponível em TCE - CODESP\ITENS NAO DIGITALIZAVEIS\N2O\DEFESA TCU_CODESP\ORDENS DE SERVIÇO\2016\10_2016\OS_010_2016_Gestão de Riscos\Entregáveis) tendo em vista erros de concordância abaixo citados, que indicaria a possibilidade de substituição automatizada do nome da companhia no documento:

O Companhia das Docas do Estado de São Paulo (Codesp) assume

Compromissos [...]

Todas as atividades de negócios do Companhia das Docas do Estado de São

Paulo (Codesp) estão sujeitas a interrupções [...]

[...] dos produtos e serviços realizados pelo CODESP [...]

18.107. *Constata-se, novamente, que os entregáveis são documentos genéricos produzidos com vistas a dar ares de legalidade à execução contratual.*

18.108. *A OS 4/2016 também teve dois entregáveis, uma planilha com a lista dos contratos da companhia e uma lista de projetos com prazos e responsáveis, nos moldes dos entregáveis já listados na OS 22/2016, que não comprovam a execução dos serviços.*

18.109. *Para a OS 13/2016, apesar de constar na pasta de itens não digitalizáveis, não existem arquivos dentro da pasta, não existindo, portanto, documentação que comprove a execução dos serviços.*

Dos pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (item 9.3.1.8 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.5; Ordem de Serviço 16/2016) (peça 149, p. 47-49)

18.110. *A demanda é referente às garantias e aos pagamentos que são operacionalmente executados no sistema SAP, mas que necessitam estar com as informações atualizadas e disponíveis na solução de gerenciamento de contratos, de forma a otimizar o processo de fiscalização e acompanhamento, tendo informações atualizadas referentes aos contratos executados no âmbito da Codesp (peça 149, p. 49).*

18.111. *A análise realizada pela equipe de auditoria entendeu que existe irregularidade na demanda pelo fato de o sistema ainda não estar operacional, mas a solução estava disponível para acesso e utilização e vários funcionários já haviam recebido treinamento para uso, no entanto não estavam no nível de maturidade em que a Codesp pudesse determinar e oficializar o uso da ferramenta, razão por que se optou, previamente, pelo desenvolvimento, integração e implantação total da plataforma.*

Análise

18.112. *Também quanto à OS 16/2016, cujos serviços foram orçados em R\$ 185.400,00 e pagos conforme Notas Fiscais 185 e 191 (peça 2, p. 40), não constam entregáveis na pasta relativa à demanda nos itens não digitalizáveis, o que determina novamente a conclusão de que não houve execução dos serviços.*

Das OSs 3, 4, 7, 12, 14, 15, 20, de 2016 e 3/2017 (peça 149, p. 49-80)

18.113. *O primeiro fiscal do contrato DIPRE/36.2016 anotou que a OS 3/2016 teria o mesmo objeto que a OS 10/2016, apesar de possuir escopo distinto, o que teria confundido os auditores do TCU, visto que não localizaram comprovação de entrega de produtos e de prestação de serviços relacionados; também teria sido considerado incompleto porque foi avaliada uma minuta, que compreendia apenas tarefas que cabiam à empresa N2OTI, mas a versão final, totalmente preenchida e elaborada para fins de análise jurídica caberia à Codesp.*

18.114. *A OS 3/2016 trata da elaboração do Plano de Segurança da Informação (PSI) da Codesp (peça 149, p. 53-59), cujas etapas de execução são comprovadas por documentos que constam de referida pasta eletrônica.*

18.115. *Houve a errônea afirmação de que não haveria comprovação para os serviços não vinculados ao PDTI da Codesp: segurança em RH, criptografia, aquisição, entre outros, uma vez que existem e foram apresentados artefatos específicos para esses tópicos, com exceção do segurança em RH, e o tema da segurança de informação é abordado em quase todos os artefatos.*

18.116. *O Instrumento Normativo apresentado junto à documentação da OS 3/2016 (parágrafo 427, do RA), apesar de ser de 2015, comprova a prestação de serviços visto que é um*

instrumento interno da Codesp para instituir a PSI, composta por um conjunto de normativos, que foram objeto de revisão pela empresa contratada, de forma colaborativa com a Codesp.

18.117. Os artefatos Controle de Acesso e Política de Gestão de Incidentes (parágrafos 429 e 431, do relatório de auditoria) foram construídos pela empresa N2OTI, durante levantamentos e discussões realizadas junto à Codesp, como se pode verificar pelos registros de reuniões, e, por atenderem à necessidade da Codesp na ocasião, a equipe técnica julgou os documentos como efetivos.

18.118. Da mesma forma que a OS 3/2016, a OS 4/2016 foi apontada como tendo o mesmo objeto da OS 13/2016, mas o entendimento equivocado do fiscal decorreu de que uma das tarefas era bem similar nas duas OSs, porém contemplavam períodos diferentes, descaracterizando inexecução ou execução em duplicidade.

18.119. Como consta do parágrafo 223 do relatório, como a OS 4/2016 não foi analisada pela equipe de auditoria, mas a comparação dos artefatos da OS 4/2016 e 13/2016 iria constatar que os resultados e produtos obtidos são distintos; a OS 4/2016 tem como objeto serviço de sustentação operacional para apoio da gestão administrativa, que é amplo, mas tinha escopo direcionado para contratos da SUTIC e projetos da GESSI, entre outros.

18.120. Em relação à OS 7/2016 – Módulo Estratégico de Gestão de Continuidade dos Contratos, Serviços e Estratégicas Corporativas, o TCU entendeu que a documentação comprobatória seria genérica, todavia a construção do módulo foi realizada com base em características específicas levantadas junto a Codesp, mas de forma a possibilitar adequações, não ficando a solução dependente de intervenções futuras no código; alguns artefatos comprobatórios são citados à p. 63 (peça 149).

18.121. Quanto a afirmação de que não houve adequações no Gescon, observa-se que o módulo objeto da OS 7/2016 é correlato à solução e que as adequações foram realizadas na Suíte Gescon, que integra todos os módulos até então adquiridos e aqueles desenvolvidos, no âmbito do contrato, para contemplar as necessidades negociais específicas da Codesp.

18.122. O pagamento pela instalação do referido módulo se justifica porque é complementar à instalação do Gescon, assim o entendimento do parágrafo 411, do relatório do Acórdão 2.888/2018, estaria equivocado visto que a OS foi emitida pela Codesp para a concepção, modelagem, implementação e implantação do módulo de gestão de riscos e continuidade.

18.123. O escopo da OS 12/2016 foi o estudo do ambiente tecnológico da Codesp com objetivo de prestar apoio estratégico buscando melhorias nos processos e documentos gerados por necessidade técnica, que foi levantada durante o processo de modelagem, e não necessidade genérica, como o TCU interpretou; ademais os serviços associados foram realizados e acompanhados pelos técnicos e demais envolvidos da empresa; artefatos comprobatórios dos serviços prestados são citados à peça 149, p. 67.

18.124. As OSs 14/2016, 16/2016, 20/2016 e 3/2017 tiveram como objeto sustentação operacional para levantamentos técnicos e de apoio administrativo, que compreendiam serviços, em geral, prestados de forma contínua, que eram necessários e indispensáveis para a Codesp naquele momento e auxiliavam no desenvolvimento de atividades e rotinas relativas ao fluxo do processo; artefatos comprobatórios dos serviços prestados são citados à peça 149, p. 69, 72, 75-76 e 79.

Análise

18.125. Inicialmente, a auditoria já havia apontado que a elaboração da PSI da Codesp, objeto da OS 3/2016, não constava do TR da contratação, portanto, a autorização para a execução

deste serviço ocorreu fora do escopo do contrato DIPRE/36.2016 (peça 2, p. 57, parágrafo 425).

18.126. A despeito disso, o responsável argumenta que a OS 3/2016 teria objeto diferente da OS 10/2016, não configurando duplicidade de pagamentos, e assevera que os serviços foram efetivamente executados, como seria comprovado por documentos disponíveis no ambiente da Codesp.

18.127. Neste ponto, entende-se válido destacar argumentação que será aplicada a todos os danos que decorrem da execução de ordens de serviços emitidas no âmbito do contrato DIPRE/36.2016. Foram detidamente analisadas nas seções anteriores as OSs 22/2016, 6/2017, 10/2016, 4/2016, 13/2016, 16/2016 e 14/2017.

18.128. Nos casos em que foram apresentados arquivos que comprovariam a execução dos serviços, verificou-se que eles não eram capazes de evidenciar a real execução das demandas, mas eram genéricos e teriam sido produzidos para dar ares de legalidade à execução contratual. Em outros casos, não foram apresentadas quaisquer evidências de execução dos serviços.

18.129. Da mesma forma, foram avaliadas todas as onze OSs emitidas em 2016, outras onze de 2017 e mais quatro de 2018, constatando-se a mesma situação relatada acima para todas elas. Entende-se que realizar os relatos de todas elas de forma detida, como foi feito para as oito supracitadas, para a presente instrução não é necessário e tornaria esta instrução ainda mais extensa, além de não agregar para a conclusão que é a de que os documentos apresentados não são capazes de comprovar a execução dos serviços.

18.130. Diante disso, o responsável não logrou comprovar a prestação de serviços objeto da OS 3/2016, como a suposta revisão realizada pela empresa N2OTI de IN referente à PSI da Codesp, com a apresentação documentos comprobatórios, a despeito de o normativo ter sido elaborado antes da assinatura do contrato com a N2OTI (peça 2, p. 58). Bem assim, não apresentou qualquer comprovação formal da participação da contratada na elaboração dos artefatos Controle de Acesso e Política de Gestão de Incidentes, outros objetos da OS 3/2016.

18.131. Ademais, algumas falhas básicas apontadas pela equipe de auditoria, como incompletude, generalidade ou semelhança com produtos já pré-elaborados, sequer foram consideradas ao atestar seus recebimentos. Como agravante, artefatos como a Política de Controle de Acesso, foram entregues após o recebimento provisório e a emissão das notas fiscais para pagamento, implicando pagamentos por serviços que ainda não tinham sido comprovados como realizados, muitos dos quais foram aceitos como realizados somente pela entrega de mero documento formal (peça 2, p. 59).

18.132. Dessa forma, apesar de terem sido gastos R\$ 438.750,00 para elaboração da PSI da Codesp, até a data da finalização da auditoria a empresa não havia implementado a política, não havendo, portanto, resultados concretos referentes a esta OS.

18.133. Em relação à OS 7/2016, o responsável se limitou a declarar que os respectivos serviços foram realizados com base em características específicas da Codesp, também sem apresentar evidências documentais, mas não esclareceu por que foram aceitos documentos que tratam, de modo genérico, de gestão de riscos e continuidade, não guardando relação com o sistema Gescon, cujo aceite ocorreu apenas quatro dias após o recebimento provisório.

18.134. Contrariamente ao defendido pelo responsável, os serviços de instalação de módulo complementar ao Gescon não guardam relação com os serviços requeridos pois não se caracterizam como serviços de “Desenvolvimento de Serviços de Sustentação Operacional”, conforme especificação da OS 7/2016, portanto, os pagamentos por esses serviços deveriam

estar inclusos na aquisição da solução de TI, e não ter sido cobrados à parte, gerando duplicidade.

18.135. A apresentação aceita como comprovação de serviços da OS 12/2016 é genérica e não leva em conta as especificidades da empresa e diz respeito à gestão de riscos e continuidade, enquanto a OS se refere ao diagnóstico de TI da empresa. A mera apresentação formal de artefatos não é suficiente para comprovar a entrega dos serviços conforme especificados (peça 2, p. 56).

18.136. Em relação às OSs 14/2016, 16/2016, 20/2016 e 3/2017, o responsável se limitou a apresentar justificativas genéricas sobre a necessidade dos serviços de sustentação operacional para a Codesp, que não refutam as impropriedades apontadas no relatório de auditoria (peça 2, p. 40-44).

18.137. Por fim, reitera-se que as OSs aqui tratadas, emitidas a título de apoio operacional, foram pagas por meio de UST, mas não há qualquer memória de cálculo das USTs que foram pagas por cada um dos serviços supostamente realizados, o que inviabiliza o efetivo controle da execução do contrato, no entanto, o responsável não apresentou qualquer justificativa sobre esse ponto.

Do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I. (item 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, instrução acostada à peça 183 e despacho do Ministro Relator acostado à peça 184) (peça 149, p. 80-83)

18.138. A solução era apenas uma parcela do projeto que compreendia, inicialmente, adequações da ferramenta necessárias ao ambiente da Codesp para que, em seguida, a solução fosse formalizada integralmente, mas enquanto isso, para garantir sua integridade, a Codesp precisou investir em serviços de manutenção e suporte que estavam sendo providos pela contratada.

18.139. O projeto nunca esteve parado e diversas etapas se encontravam aptas ao uso, quando da realização da auditoria e a solução estava disponível no ambiente de produção e contava com constante acompanhamento dos seus módulos, tanto os adquiridos na origem quanto os acoplados posteriormente.

18.140. A Codesp não possui uma equipe de TI com conhecimento técnico capaz de compreender a tecnologia e efetuar correções, implementar melhorias tecnológicas, realizar integrações, conceber novos módulos ou dar suporte aos usuários, logo, o projeto da Codesp tinha obrigação de pagamento, uma vez que os serviços estavam sendo executados.

Análise

18.141. Conforme extensamente demonstrado pela equipe de auditoria, a Codesp não utilizava o sistema Gescon e as justificativas do responsável, analisadas nestes autos, não foram suficientes para elidir essa constatação, portanto não seria possível admitir a necessidade de manutenção corretiva do sistema. Também se comprovou o excesso de licenças adquiridas pela Codesp que inflou o pagamento pelos supostos serviços de suporte e manutenção, como também já apontara a CGU (peça 2, p. 28-28).

Antecedentes

18.142. Quanto à existência de antecedentes, o Sr. Celino foi chamado para apresentar razões de justificativa no âmbito da TCE 029.086/2019-1, por irregularidades na fase de planejamento da contratação, as quais se mostraram insuficientes e inadequadas. Neste processo, o Acórdão 1.901/2023-TCU-Plenário rejeitou suas razões de justificativa, condenando-o a multa no valor



de R\$ 10.000,00.

18.143. Nas esferas civil e penal, o Sr. Celino Ferreira da Fonseca consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal pelo crime de corrupção ativa, conforme processos 5007175-24.2021.4.03.6104 – 3ª Vara Federal de Santos e 5005665-10.2020.4.03.6104 - 5ª Vara Federal de Santos (peça 332).

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

18.144. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

18.145. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável era gestor à época e não supervisionou atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

18.146. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

18.147. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

18.148. Em face da análise promovida no parágrafo 18, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Celino Ferreira da Fonseca, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas.

18.149. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

18.150. Em relação aos serviços de treinamento, entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas pela empresa N2OTI sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado ao responsável, de forma isonômica com outros responsáveis citados sobre a mesma questão, visto que, apesar de não ter juntada documentação comprobatória de sua realização, a empresa contratada, N2OTI, juntou evidências documentais suficientes para comprovar que foram realizados os treinamentos, razão por que se acolhem as justificativas.

19. Sérgio Pedro Gammaro Júnior (CPF 060.862.698-82)

19.1. O Sr. Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 15/5/2017 a 7/5/2018, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 40 e 251), conforme documentos constantes das peças 83 e 264, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 139 e 273.

19.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos itens 9.3.1.3.2, 9.3.1.5.2, 9.3.1.6.1 e 9.3.1.9.2, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em

síntese, conforme tópicos seguintes (peça 139).

Alegações iniciais

19.3. Inicialmente o responsável contextualiza sua defesa descrevendo a operação da Codesp, a importância da TI para a empresa, e a realidade da Codesp frente às contratações, aspectos de controle, desafios e limitações de auditoria (peça 139, p. 1-12).

Da inexistência de contrato guarda-chuva (peça 139, p. 13-24)

19.4. Pela existência de uma ARP com objeto que permite suprir necessidade comum a órgãos públicos em todas as esferas, cujo processo de contratação foi instruído e analisado juridicamente, e precedido de processo licitatório regular que possivelmente foi auditado, pressupõe-se a legalidade do ato; por existir concorrência na disputa e um vencedor, também se comprova regularidade do processo e que os itens contratados são passíveis de serem executados.

19.5. Embora a composição do objeto seja bastante ampla, não se trata de um contrato abrangente, mas que compreende um fluxo abrangente, com conexão de subprocessos de contratação, em sentido amplo, desde o surgimento no PDTI até a liquidação (que é o macrop processo que o Gescon acompanha e controla), conforme exemplos descritos sob os tópicos Business Intelligence (BI), Portfólios e Projetos, entre outros.

19.6. Separar cada etapa em uma contratação específica impede o seu acoplamento e interdependência, interfere na qualidade dos serviços e afeta a eficiência da contratação, além de dificultar a gestão do contrato e aumentar o risco de comprometimento do projeto como um todo. Ademais, poderia caracterizar contratações de mesmo objeto com vigência sobrepostas, o que é legal desde que tecnicamente demonstrável, mas não é o caso.

Do Relatório de Auditoria Anual da CGU e Auditoria Interna da Codesp e ausência de tempo hábil para adoção de medidas saneadoras (peça 139, p. 15-16)

19.7. O período entre as auditorias da CGU/auditoria interna e da auditoria do TCU foi de menos de seis meses (158 dias), entretanto, as mudanças a serem implementadas eram morosas, envolviam toda uma política institucional que requeria planejamento bem elaborado e disponibilidade de equipe técnica capaz de definir as mudanças e iniciar o processo de correção, em cenário de sobrecarga de tarefas e responsabilidades acumuladas aos servidores, que se encontravam em quantidade aquém da necessária.

19.8. Não houve tempo hábil para demonstrar um plano/proposta por parte da Codesp ou apresentação dessa alternativa aos gestores pela CGU, a despeito de o órgão adotar estratégia de monitoramento com base em documento (Planos de Providência Permanente – PPI), onde constam atualizadas as providências que os gestores deveriam adotar para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de controle.

Do risco de se basear em avaliações e concepções para se manifestar sobre um tema (peça 139, p. 17)

19.9. As conclusões dos relatórios de auditoria (Auditoria Interna e CGU) podem ter influenciado no entendimento dos casos pelos auditores do TCU, que, no entanto, devem agir sempre com independência, serenidade e imparcialidade no desempenho de suas tarefas, conforme determina o inciso I do art. 86 da Lei 8.443/1992; tendo em vista que os relatórios não levaram em conta as respostas e esclarecimentos finais, que configuram o exercício ao contraditório e ampla defesa, qualquer suposto desacerto é tido como única versão existente.

Da adoção de medidas por parte da antiga gestão da Codesp (peça 139, p. 17)

19.10. Após a emissão dos citados relatórios, na parte final de 2017, a Codesp iniciou projeto visando adotar medidas saneadoras nos processos analisados, mas o desafio será o mesmo da época que o citado desempenhou papel de superintendente, visto que a Codesp é um órgão que enfrenta conflitos internos que ocorrem entre ações de melhoria e de modernização e boa parte dos servidores.

Porque a Codesp precisa da Solução Gescon (peça 139, p. 18)

19.11. A Codesp não possui maturidade nos processos internos, especialmente os voltados para contratações e fiscalização, portanto, é imprescindível que o Gescon seja empregado como sistema obrigatório, para resolver os problemas advindos da falta de controles; é preciso conceder a oportunidade para que os processos de contratações e acompanhamentos de contratos possam surtir os efeitos esperados; como o contrato encontra-se somente com a execução suspensa por determinação do TCU, o próprio tribunal entende que as alegações trazidas junto ao relatório não são absolutas.

Análise

19.12. A despeito de a Codesp ter aderido a ARP válida e vigente, à ocasião (ARP 10/2015, da extinta SEP/PR), sua adesão, como órgão não participante, dependeria de planejamento prévio que demonstrasse a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação, conforme previsto na então vigente Instrução Normativa SLTI 4/2014 (art. 9, § 2º, III), e assentado na jurisprudência do TCU (Acórdão 3.137/2014-Plenário, Relator Min. Augusto Sherman e Acórdão 1.202/2014-Plenário, Relatora Min. Ana Arraes e outros). Mas, como já fartamente demonstrado na auditoria originária e nestes autos, não foi o que se verificou.

19.13. Portanto, ainda que os apontamentos da CGU tenham sido posteriores, não tendo havido, segundo o responsável, tempo hábil para adoção das medidas corretivas recomendadas, a Codesp, de acordo com o princípio da legalidade, deveria ter observado a previsão normativa sobre a necessidade de adequado planejamento para fins de adesão à ARP, especialmente ao se considerar a materialidade e a abrangência da contratação.

19.14. Ficou caracterizada abrangência ampla da contratação, em uma espécie de contrato “guarda-chuva”, pela inclusão de “serviços de sustentação operacional”, utilizados para realizar diversas contratações estranhas ao contrato, que deveriam ser realizadas por meio de novas licitações ou pelos próprios funcionários da Codesp (peça 2, p. 32).

19.15. Ainda que a contratação das soluções em tela pudesse, em tese, auxiliar na melhoria do processo de gestão de contratos no âmbito da companhia, não poderia prescindir do mapeamento das necessidades específicas das áreas finalísticas e, portanto, da avaliação da adequabilidade das soluções ao ambiente tecnológico e à cultura organizacional da empresa, variáveis que, conforme o relato do responsável, já eram bastante conhecidas mas não foram consideradas para melhor equacionar a contratação, em termos de que soluções adotar e quantidade de licenças a adquirir.

19.16. As peculiaridades administrativas da Codesp inclusive deveriam ter sido sopesadas pelos gestores no sentido de considerar a realização de uma contratação específica, com escopo menor, e não a adesão à ARP de um conjunto amplo de soluções de TI, com especificações abrangentes, que poderiam atender necessidades de gestão de contratos, em termos nominais, de um conjunto de órgãos, mas não necessariamente no caso concreto da Codesp, que, ademais, se processou de forma demasiadamente célere, considerando-se a complexidade e o escopo da contratação (apenas dois dias entre a elaboração dos primeiros documentos de planejamento e a aprovação da aderência à Ata de Registro de Preços).

19.17. Além disso, a alegação de falta de experiência, falta de processos estruturados de contratação, competência técnica, dentre outros problemas organizacionais citados pelo responsável, também não pode ser considerada para excluir a responsabilidade do gestor. Em outro sentido, poderia até agravar a situação, uma vez que a ausência de funcionários capacitados para utilizar a solução poderia indicar que a quantidade de licenças a ser contratada estava superestimada.

Da contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (item 9.3.1.3.2, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário) (Achados III.1.2.2; Ordens de Serviço 9/2017, 15/2017, 20/2017 e 3/2018) (peça 139, p. 18-22)

19.18. A solução Gescon é composta por um conjunto de módulos que podem, por uma necessidade negocial específica, sofrerem alterações/adequações ou que novas funcionalidades sejam implementadas e incorporadas, visando aumentar a área de alcance do controle sobre o macroprocesso de contratação.

19.19. Relaciona funcionalidades adicionadas, motivos e os benefícios de cada OS pelas quais foi citado (peça 2, p. 139, p. 19-20), acrescentando que todas as demandas surgiram de necessidades existentes e buscavam gerar produtos essenciais para a Codesp e que todos produtos e serviços desenvolvidos no âmbito dessas OS foram efetivamente realizados pela contratada.

19.20. Quando a Codesp estava se preparando para oficializar o uso da solução já totalmente operacional e ainda buscando meios para atender os apontamentos dos relatórios de auditoria (interno e CGU), o TCU realizou outra auditoria cobrando atendimentos dos pontos, sendo que não foi concedido prazo para tal.

19.21. Não se pode condenar o projeto por entender que houve falta de uso pelos servidores da Codesp, em tentativa de caracterizar dano ao erário. Afinal, a Codesp investiu em projeto que foi modelado e adequado às suas necessidades e está disponível para utilização (peça 139, p. 21); uma ruptura definitiva no projeto trará sérios prejuízos para a Codesp, uma vez que, uma série de problemas seriam resolvidos com a solução.

Análise

19.22. O responsável apresenta benefícios genéricos e características da ferramenta contratada (Gescon), e de seus módulos adicionais, bem como afirmações de cunho qualitativo e declaratório como elementos de comprovação dos serviços prestados com base nas OSs 9/2017, 15/2017, 20/2017 e 3/2018, no entanto, não logra demonstrar formalmente que os serviços foram efetivamente executados e guardam relação com o objeto das respectivas ordens de serviço e com as finalidades a serem atingidas com a contratação.

19.23. Nos documentos encaminhados pela empresa contratada e juntados como itens não digitalizáveis, não consta nenhuma evidência da execução das quatro OSs mencionadas.

19.24. A falta de uso da solução por parte dos servidores da Codesp é apenas uma evidência de que o objeto da contratação não foi modelado e adequado às necessidades da empresa, como consequência do planejamento inadequado, assim como o fato de que, cerca de dois anos após a assinatura do contrato DIPRE 39/2016, ainda não haviam sido atribuídas licenças nominadas do software Gescon para servidores das áreas finalísticas da Codesp, entre outras evidências apontadas no relatório de auditoria.

19.25. A descrição de produtos gerados pelas OSs citadas, que, apenas de forma declaratória, atenderiam a demandas represadas e problemas generalizados relacionados à gestão de contratos da empresa, não demonstra de maneira formal e detalhada, a vinculação dos produtos



gerados com as necessidades do negócio.

19.26. O fato de a solução estar disponível e operacional no ambiente computacional da empresa também não é justificativa suficiente para afastar o dano ao erário imputado ao responsável pela aquisição antieconômica, visto que as licenças do produto não estavam sendo utilizadas para fins de gestão dos contratos de arrendamento, até então, mesmo a despeito de terem sido realizadas customizações das ferramentas pela empresa contratada.

19.27. O responsável reitera que existem documentos comprobatórios da execução dos serviços em pasta de rede da Codesp, mas, após diligências realizadas durante a auditoria não foram apresentados documentos técnicos que permitissem o acompanhamento objetivo do contrato, redundando na desvinculação entre os pagamentos realizados, os resultados entregues pela contratada e o atendimento das necessidades dos diversos setores da entidade, contrariando a Súmula TCU 269.

19.28. Por fim, o testemunho do responsável sobre o trabalho dos técnicos da empresa contratada em campo também não é suficiente para comprovar a regular execução e entrega dos serviços contratados, cuja atestação deve observar critérios rigorosos e formais, conforme exigência da IN SLTI 4/2014 (art. 34 e incisos) e orientação do “Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação”¹, de elaboração do próprio TCU (p. 295):

No caso do recebimento de serviços, os critérios de avaliação devem abranger métricas, inclusive de qualidade, segundo parâmetros e prazos aceitáveis. Deve-se prever aceite duplo, isto é, do fiscal e do representante da área requisitante. Uma boa prática é elaborar uma lista de verificação (checklist).

¹ <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>

Achado III.1.2.5 (peça 139, p. 21-27)

Do cancelamento dos serviços de sustentação operacional (peça 139, p. 22)

19.29. A proposta de cancelamento de serviços de sustentação operacional, que contemplam desde o desenvolvimento de novas funcionalidades até levantamentos, relatórios, estudos, entre outros acarretaria sérios danos ao projeto visto que geram entregáveis que agregam valor à Codesp e a seus processos internos, e não foi construída através de uma análise segura do objeto, pois desconsiderou que a Codesp não possui conhecimento técnico deste tipo de tecnologia.

19.30. Ainda que alguns serviços e atividades devessem ter sido melhor definidos, fizeram parte de um procedimento licitatório regular, formal e validado, cuja ata continha previsão legal de adesões.

19.31. A abrangência dos serviços e atividades contratados permitiu a Codesp utilizá-los, visto que compreendem todas as etapas do macroprocesso de contratações e fiscalização.

Do desenvolvimento de metodologia adequada para quantificação, precificação, mensuração e validação dos serviços e levantamento e priorização das tarefas necessárias para utilização das soluções de gerenciamento contratadas (peça 139, p. 23-24)

19.32. As metodologias em epígrafe poderiam ter sido mais bem elaboradas, e, assim como em diversos outros projetos elaborados pela AP, podem ser aperfeiçoados, contudo, impedir que um processo de melhoria e evolução contínua ocorra a partir de apontamentos da CGU, é um fator que impõe estagnação à companhia.

19.33. As mudanças nas rotinas e entendimentos sobre contratações de soluções de TI, como as advindas do Acórdão 2.569/2018-TCU-Plenário, são tão frequentes que nem mesmo os dois órgãos de referência, responsáveis por dar as diretrizes das contratações públicas no âmbito da AP, conseguem atualizar suas boas práticas, quanto menos a Codesp, que não possui nível de maturidade adequado.

19.34. A Codesp já havia levantado a possibilidade de promover ajustes no contrato celebrado, incluindo o catálogo de serviços de sustentação, entretanto, não houve tempo hábil, visto que também necessita de apropriação de conhecimento técnico. A concessão de prazo adequado permitiria, por exemplo, elaboração de estudo para definição mais precisa de quantidades necessárias dos itens do contrato e de fatores para reajuste de seus valores de acordo com preços médios de mercado, obtidos através de pesquisa de preços nos termos da IN 05/2014.

Avaliação da conveniência e oportunidade de licitar os serviços (peça 139, p. 24-25)

19.35. Não seria necessária e não existiria vantagem em acatar sugestão para realização de avaliação mais robusta da conveniência e oportunidade de licitar os serviços visto que: trata-se de uma ferramenta de um fabricante que é o único a comercializá-la; os serviços contratados podem ser adaptados para uma nova realidade; os serviços de sustentação operacional foram escritos para atender o projeto, logo, caso se opte por acatar a sugestão, o futuro contrato será celebrado nas mesmas condições do atual; e cancelar um item previsto em contrato vigente para iniciar um novo projeto cujas condições serão as mesmas, fere o princípio da economicidade.

19.36. Contrariamente ao entendimento da CGU, o contrato celebrado prevê a realização de serviços demandados através de OS específicas, mensuradas por meio de UST, cujo esforço é estimado de acordo com o prazo necessário para seu cumprimento, com base nas atividades a serem desenvolvidas, nos entregáveis e nos profissionais necessários, termos suficientes para permitir a fiscalização da execução dos contratos, pelos profissionais experientes em

contratações públicas da Codesp.

Da existência de comprovações de prestação de serviços, de entrega de produtos e de suas respectivas necessidades (peça 139, p. 25-27)

19.37. *As demandas, coletivas ou específicas, da Codesp para a empresa N2OTI surgiram a partir de uma necessidade institucional e nenhum serviço foi solicitado ao acaso ou deixou de agregar valor para a companhia.*

19.38. *A Codesp acompanhou todas as entregas provisórias e definitivas relativas à execução das tarefas, através dos fiscais designados, só emitindo os termos de aceite quando estavam atendidas, e verificou se os profissionais indicados para a execução possuíam expertise suficiente, se o quantitativo era proporcional e se a formação era adequada e condizente para o desempenho dos serviços.*

19.39. *Em todas as demandas, os entregáveis especificados foram providenciados e em alguns casos, a empresa disponibilizou mais evidências que o mínimo exigido e arcou com custos adicionais provenientes da necessidade de cumprir os prazos, empregando mais profissionais que o estimado/orçado ou até mesmo, trabalhando em finais de semana para que a Codesp não sofresse impactos do não cumprimento.*

19.40. *Todas as demandas encaminhadas podem ser aferidas através de: verificação da execução in loco; entregáveis produzidos e que se encontram em uma pasta na rede interna da Codesp; valores gerados (produtos entregues / módulos e funcionalidades implantadas); e Termos de Recebimentos Provisórios e Definitivos.*

19.41. *Na época da auditoria, a Codesp possivelmente não apresentou todas as evidências dos serviços executados, mas todos os artefatos produzidos e que foram considerados suficientes para o seu ateste podem ser comprovados por documentos que constam de pasta na rede da Codesp; as análises realizadas pelas auditorias se focaram exclusivamente nos artefatos produzidos, que são provas documentais dos serviços realizados, mas não suficientes. Os produtos entregues também devem ser avaliados, de forma complementar, para atestar que os serviços foram prestados.*

19.42. *Arremata que testemunhou e pode assegurar que tanto os serviços foram prestados quanto existiu entrega de produtos, meios capazes de comprovar também a execução, não devendo prosperar, portanto, o entendimento de que não existem evidências da realização dos serviços e que a análise foi limitada e não permitiu constatar a veracidade dos fatos. Descreve ainda, para cada OS, a fórmula contratual de cálculo para mensuração dos serviços em UST.*

Dos descuidos reiterados na elaboração de expedientes (peça 139, p. 27-28)

19.43. *Diversas ocorrências apontadas ao longo do relatório de auditoria como datas erradas, referências erradas, entre tantas outras ocorrências de baixa materialidade, são constantes no fluxo da empresa e um dos grandes desafios institucionais da empresa, entretanto, a avaliação da cronologia do fluxo processual, bem como o seu contexto, pode atestar que seus conteúdos são condizentes com o enredo dos autos.*

Análise

19.44. *Em sentido diverso do argumentado pelo responsável, entende-se que, caso houvesse descontinuidade dos serviços de sustentação operacional contratados, em consequência dos encaminhamentos desta Corte e/ou por decisão da própria Codesp, não haveria prejuízos graves visto que as soluções objetos desses serviços não estavam sendo utilizadas de forma sistematizada para fins da gestão contratual no âmbito da empresa.*

19.45. São citadas apenas aplicações potenciais dos produtos gerados com base nesses serviços, como a emissão de levantamentos, relatórios e estudos, e outros artefatos de apoio às atividades de contratações e fiscalização que, considerando o ambiente da Codesp de baixa maturidade, falta de automatização e a baixa integração dos serviços finalísticos da companhia, também poderiam ser aprimorados com o uso de outras ferramentas mais baratas ou até mesmo com a melhoria dos processos internos.

19.46. Também não se deve acatar as contrarrazões de que há exigências excessivas dos órgãos de controle em relação à propriedade e atualidade das metodologias para fins quantificação, precificação, mensuração e validação dos serviços e levantamento e priorização das tarefas necessárias para utilização das soluções de gerenciamento contratadas, visto que apenas refletem os comandos e a evolução dos normativos e boas práticas referente à contratação de TI, que atualmente está a cargo da SGD/ME, Órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp).

19.47. Na ocasião da contratação em tela, esse papel era exercido pela extinta Secretária de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do também extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e compreendia a responsabilidade pela definição de políticas e diretrizes, por orientar normativamente e supervisionar as atividades de gestão dos recursos de TI do sistema e promover a prospecção, o desenho e as melhorias de arquiteturas, metodologias, processos, aplicações, plataformas e bases tecnológicas a serem adotadas pelos órgãos integrantes do Sisp.

19.48. A Codesp, por sua vez, como Empresa Pública Federal, está sob a coordenação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, mas, por força do art. 2º, inciso XIII, da Resolução-CGP/AR 11/2016 (posteriormente substituída pela Resolução CGP/AR/ME 41/2022, art. 2º, inciso XII), também deve estrita observância aos normativos do Órgão Central do Sisp, e, no caso da presente contratação, se submetia à IN MP/SLTI 4, vigente à época (atualmente, IN SGD/ME 94/2022).

19.49. O responsável também argumenta que seria uma afronta ao princípio da economicidade a realização de novo certame para contratação do mesmo objeto da licitação que ora se analisa, visto que seria realizado de acordo com as mesmas premissas e implicaria novos gastos. No entanto, as premissas originais da contratação foram consideradas irregulares justamente por também afrontarem o princípio da economicidade, não podendo ser convalidadas.

19.50. Como demonstrado na auditoria, inexistiu no processo a identificação dos benefícios a serem alcançados, em termos de economicidade, com a aquisição das soluções de TI, contrariando o artigo 12, inciso III, alínea “b”, da IN SLTI/MP 4/2014, e não houve comprovação de realização de pesquisas de preços ao mercado, inexistindo, no processo de contratação, justificativas quanto à vantajosidade financeira de adesão à ata de registro de preços, o que afrontou o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

19.51. Também contrariamente ao afirmado pelo defendente, como comprovado nos autos da auditoria, não há qualquer justificativa pelos valores cobrados em UST pelos serviços de suporte operacional, informação que deveria constar da justificativa da contratação, o que contrariou o art. 16, inciso II, da IN SLTI/MP 4/2014.

19.52. O responsável também ressalta, apenas de forma declaratória, que todas as demandas foram oriundas de necessidades legítimas da Codesp, resultaram em produtos que agregaram valor para empresa e que há evidências suficientes da correta execução das demandas pela empresa N2OTI. Contudo, conforme já relatado nos parágrafos 18.85 a 18.93, nos casos em que

foram apresentados arquivos que comprovariam a execução dos serviços, verificou-se que os mesmos não eram capazes de evidenciar a real execução das demandas, mas eram genéricos e teriam sido produzidos para dar ares de legalidade à execução contratual. Em outros casos, não foram apresentadas quaisquer evidência de execução dos serviços.

19.53. *Quanto à alegada necessidade de inexistência de tempo hábil para promover ajustes no contrato firmado, em especial no catálogo de serviços, entende-se desarrazoada tal alegação. A definição do catálogo deve ser realizada na fase de planejamento da contratação. Caso fosse constatado que o catálogo de serviços da ata de registro de preços não era aderente às necessidades da organização, a adesão à ata não deveria ter sido realizada.*

19.54. *Por fim, não se pode relevar ou minimizar os impactos das irregularidades constatadas na auditoria, derivados de recorrentes erros observados na elaboração de documentos de controle relacionados à contratação. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à possibilidade de responsabilização do gestor quando há descontrole administrativo notório e prolongando (Acórdão 1.406/2012-TCU-Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer), como se observou no caso concreto.*

Dos pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2017, 17/2017 e 1/2018)

19.55. *Descrição do objeto das ordens de serviço e principais entregas e resultados: OS 10/2017 – Análise de vulnerabilidade de TI (139, p. 28-29), OS 17/2017 – Apoio Tecnológico de Governança da Gestão (peça 139, p. 30-31) e OS 1/2018 – Apoio Tecnológico de Governança da Gestão (peça 139, p. 32-33).*

Análise

19.56. *Preliminarmente, como já ressaltado nestes autos e no relatório de auditoria (peça 2, p. 33-34), as OSs emitidas a título de apoio operacional foram pagas por meio de UST, mas não há qualquer memória do cálculo dos serviços sob essa métrica. O responsável se limitou a reproduzir, para cada OSs contestada, a fórmula contratual de cálculo do valor dos serviços em UST, mas não logrou demonstrar como foram aferidas as UST utilizadas. Nessa linha, o TCU já sumulou o entendimento que os pagamentos por serviços de TI devem estar vinculados aos resultados alcançados ou produtos aferíveis.*

19.57. *Em relação à execução da OS 10/2017, constata-se que não há como verificar como foram mensurados os valores dos serviços prestados em UST. A minuta do documento “Plano de Projeto – Análise de Vulnerabilidades” não trata de análise de vulnerabilidades, contendo descrição geral de serviços de apoio estratégico e do escopo da atuação da N2OTI no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016, não relacionado à demanda da OS. Os documentos produzidos especificamente referentes à análise de vulnerabilidade foram gerados automaticamente (em inglês) por ferramenta de escaneamento de fragilidades de segurança (NESSUS Scan Report), em 22/3/2017, às 15:48:13, aparentemente sem qualquer análise empreendida pela empresa N2OTI, resultando, no entanto, em pagamento de R\$ 180.000,00.*

19.58. *A OS foi emitida em 10/7/2017 e previu a entrega de um plano para análise de vulnerabilidades na companhia.*

19.59. *O plano de análise que consta como item entregue teve sua última versão datada de 30/11/2016 e os relatórios de vulnerabilidade são resultado de uma análise de vulnerabilidade realizada em 22/3/2017 em local não especificado e em elementos também não identificados. Portanto, não há comprovação dos serviços executados, mas apenas juntada de documentos que não guardam nexos com a execução de fato do serviço proposto.*



19.60. O mesmo ocorre para as OSs 17/2017 e 1/2018, referentes a serviços de sustentação operacional. Conforme já relatado no parágrafo 19.57, trazer análise detida de mais estas duas ordens de serviço não é necessário e tornaria a presente instrução ainda mais extensa.

19.61. Assim, constata-se que não foi comprovada a execução de nenhum dos serviços analisados nesta seção.

Dos pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018) (peça 139, p. 33-40)

19.62. Descrição do objeto das ordens de serviço e principais entregas e resultados: OS 24/2017 – Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI (peça 139, p. 34), OS 02/2018 – Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI (peça 139, p. 36), OS 04/2018 – Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI – Etapa 2 (peça 139, p. 38) e OS 10/2018 – Desenvolvimento Indicadores Logísticos – Análise de Produtividade (peça 139, p. 39).

19.63. Ainda que tenham a mesma descrição, as ordens de serviços 24/2017 e 2/2018 tem objetivos distintos: a primeira trata de criação de indicadores e a segunda, de dicionário de dados. Avaliando os conteúdos dos relatórios, fica evidente que não tratam do mesmo serviço, ainda que se refiram ao mesmo grupo de atividades comuns relacionadas a BI. Houve sobreposição de atividades e geração de artefatos confusos porque enquanto ainda havia OS em execução iniciava-se a demanda por novos indicadores.

19.64. A OS 4/2018 é complemento dos serviços de construção de indicadores de BI, para auxiliar no processo de tomada de decisão, conforme descrito à peça. 139, p. 38. Ainda que os documentos comprobatórios da sua execução não tenham refletido a real complexidade dos serviços, os indicadores foram construídos pela contratada e validados pela Codesp, que homologou o alcance dos objetivos definidos, e, portanto, não se deve aceitar as alegações da auditoria.

19.65. Ainda que tenha descrição semelhante às OSs anteriores, a OS 10/2018 trata de objetivos distintos, com demanda complementar à OS 4/2018. Tem como objetivo a construção de indicadores logísticos adicionais de análise de produtividade. O conteúdo dos relatórios evidencia que não tratam do mesmo serviço das OS anteriores, ainda que se refiram ao mesmo grupo de atividades comuns relacionadas a BI.

Análise

19.66. O defendente tentou diferenciar, de forma apenas argumentativa, mas sem apresentação de nova documentação, o objeto das OSs 24/2017 e 2/2018, portanto, não logra justificar o pagamento em duplicidade da OS 2/2018, pela qual também foi citado, visto que, além de as OSs apresentarem a mesma descrição, tiveram recebimento atestado com base nos mesmos artefatos comprobatórios, como apurado durante a auditoria (peça 2, p. 35-36), prevalecendo a constatação de que não existe qualquer produto que justifique o pagamento da OS 2/2018. Os argumentos do responsável também não refutam irregularidades semelhantes observadas nas OSs 4/2018 e 10/2018.

19.67. Os entregáveis da OS 2/2018 são os mesmos da OS 24/2017, conforme se verifica nos itens não digitalizáveis, inclusive com menção à última OS nos documentos que comprovariam a execução da primeira. Vale ressaltar, novamente, o entendimento já exposto de que os entregáveis não comprovam a execução dos serviços de nenhuma das duas ordens de serviço.

19.68. Além disso, apesar de defender que conteúdo dos relatórios com a descrição dos serviços realizados com base nas OSs em epígrafe evidenciam a realização de serviços distintos,

ainda que também relacionados a elaboração de indicadores de BI, e que justificariam os pagamentos decorrentes, a análise fundamentada dos documentos apresentados pela Codesp à equipe de auditoria, constante do relatório (peça 2, 35-36), chegou à conclusão de que nenhuma das citadas OSs deveriam ter sido pagas porque o software BI não é utilizado pela Codesp.

19.69. De fato, o Contrato DIPRE/39.2016 foi firmado em 15/4/2016, mas, depois de dois anos, a contratada e a Codesp não adotaram as devidas providências para utilizar o software de BI e, apesar de afirmarem que fizeram testes para colocá-lo em ambiente de produção, os indicadores ainda não haviam sido concluídos e não estavam sendo utilizados, razão por que não devem ser acatadas as alegações de defesa do responsável.

Dos pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017) (peça 139, p. 40-56)

19.70. Descrição do objeto das ordens de serviço e principais entregas e resultados: OSs 11/2017 e 26/2017 – Porto sem Papel (Etapa 1 e 2) (peça 139, p. 40-44), OS 14/2017 – Apoio Tecnológico de Governança e Gestão (peça 139, p. 44-46), OS 19/2017 – Apoio Tecnológico de Governança e Gestão (peça 139, p. 46-48), OS 21/2017 – Diagnóstico Situacional de Usabilidade dos Sistemas (peça 139, p. 48-54) e OS 23/2017 – Apoio Tecnológico de Governança e Gestão (peça 139, p. 54-56).

19.71. Reafirma que o conteúdo dos relatórios evidencia que os serviços constantes das ordens de serviços foram efetivamente prestados e que atenderam os objetivos que os motivaram, e que os módulos implementados se encontravam devidamente implantados e operacionais, com pleno uso nas instalações da Codesp. Descreve ainda as fórmulas contratuais para cálculo dos valores dos serviços operacionais em UST, para cada OS.

Análise

19.72. As informações trazidas acerca da execução da OS 11/2017 não esclarecem se as customizações e implementações foram realizadas conforme previa a OS, e também não comprovam que o barramento, apesar de instalado (conforme relatório de instalação), estava disponível para a estatal e em utilização, até porque os sistemas que eles integrariam não estavam operacionais e uma das soluções que seria integrada, o Sistema SEI, foi substituída pelo Sistema GED-Workflow, objeto de análise do contrato DIPRE/84.2017 (peça 2, p. 51).

19.73. Também não explicam as impropriedades levantadas sobre a OS 26/2017, como prazos irrealistas de execução, fuga do objeto do contrato e sobreposição do serviço com outro já previamente contratado pela Codesp (peça 2, p. 52-53). Da mesma forma, não são esclarecidos os apontamentos da auditoria sobre as desconformidades das OSs 14 e 19 (peça 2, p. 44-47), da OS 21 (peça 2, p. 48-50) e 23 (peça 47- 48), todas de 2017.

19.74. Novamente deve ser relatado que os entregáveis constantes nos itens não digitalizáveis não foram capazes de comprovar a execução dos serviços, conforme já relatado diversas vezes.

Alegações de defesa complementares (peça 273)

19.75. Depois de novamente citado, em alegações de defesa complementares o responsável alega, em resumo, que:

19.75.1. Considerando o princípio da segregação de funções, a sua gestão, como superintendente, era de governança, não podendo ser responsabilizado por ações e decisões dos fiscais e do gestor do contrato DIPRE/39.2016, pois esses que detinham as atribuições de acompanhamento, fiscalização e gestão do contrato e eram responsáveis pelo cumprimento das obrigações contratuais; o citado supervisionava o cumprimento das condicionantes para o seu

prosseguimento e não o seu conteúdo.

19.75.2. Somente com a omissão comprovada de forma inafastável, essa Corte de Contas poderia entender que o citado deve responder solidariamente, mas a supervisão não pode ser compreendida de forma tão ampla ao ponto de exigir que o citado tenha conhecimento total e irrestrito de tudo que os seus subordinados realizavam.

19.75.3. De acordo com o Decreto 9.830/2019, devem ser considerados os obstáculos, as dificuldades reais vivenciadas pelo citado e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, considerando as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a suas ações, portanto, para reputar que os procedimentos adotados na contratação em tela seriam supostamente irregulares, seria indispensável verificar as imposições da cultura institucional da Codesp, visto que os mesmos procedimentos eram praticados em diversos outros contratos contemporâneos da empresa, e tidos como suficientes.

19.75.4. Conforme tratamento dado pelo Decreto 9.830/2019 (peça 273, p. 10), uma imputação deve ser convalidada através de conclusões objetivas, que sejam suficientes para comprovar o vínculo entre a conduta do agente e o resultado ilícito, mas inexistente nexo entre o citado e as obrigações contratuais exercidas pelos designados e aos procedimentos adotados, afastando desta forma, qualquer entendimento de responsabilização solidária pelos supostos pagamentos indevidos.

19.75.5. No presente caso, não houve uma análise do conjunto fático-probatório relacionado a suposta inexistência de supervisão, ou simplesmente, omissão do citado, no que concerne ao acompanhamento, fiscalização e gestão da execução do contrato administrativo celebrado, a fim de apurar sua responsabilidade solidária.

19.75.6. Não existe junto ao relatório de auditoria, qualquer referência a qualquer expediente que faça alusão ao conhecimento do citado em relação as atividades realizadas ou supostos atos ilegais cometidos por seus subordinados, logo, não há qualquer vínculo entre o citado e as supostas irregularidades e não se caracteriza culpa in vigilando.

19.75.7. As “comprovações insuficientes” são oriundas de análises subjetivas que não podem resultar em culpabilidade por dano, mesmo que de forma solidária.

19.75.8. Por fim, o responsável ressalta que boa-fé sempre esteve presente em seus atos, e deve ser em todos os casos presumida. Não se pode presumir que todo gestor público aja sempre de má-fé, devendo a boa-fé ser comprovada em cada caso, conforme a ótica da Lei 9.784/99 (inciso IV, § único, art. 2º) e do art. 113, da Lei 10.406/2002 (Código Civil) (peça 139, p. 56).

Análise

19.76. Como já exposto, nas análises dos argumentos anteriores, conforme a jurisprudência dessa Corte, o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor, e sim por outros servidores, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdãos 1.001/2018 - Rel. Bruno Dantas e 2.818/2015 - Rel. Augusto Nardes, ambos do Plenário e Acórdão 3.241/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, entre outros).

19.77. No caso concreto, como apontado no relatório de auditoria que deu origem à presente TCE (peça 2, p. 17-18), o Sr. Sérgio Pedro Gammara Júnior, na qualidade de Superintendente de TI da Codesp, está sendo responsabilizado por atos próprios e por culpa in vigilando, ao falhar na supervisão de seus subordinados que realizaram atos irregulares ou deram causa às

irregularidades, visto que conforme relatos da CGU e da própria Audit/Codesp, o gestor tinha pleno conhecimento das ilicitudes cometidas, também porque, antes de assumir o cargo, foi funcionário da empresa contratada, tendo inclusive elaborado relatórios de atividades mensais da N2OTI para a Codesp.

19.78. Portanto, ao contrário do alegado, o responsável tinha plena ciência das inconformidades, e, no mínimo, foi omissa ao não adotar qualquer medida para evitar sua perpetuação e, sua responsabilização foi embasada de forma objetiva, com a apresentação das evidências necessárias, no relatório de auditoria que deu origem a presente TCE, com as devidas referências nesta instrução.

19.79. Relativamente à boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

19.80. 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.

19.81. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública e sua conduta negligente e imprudente também caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 8º, §1º, do Decreto 9.830/2019. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.

Antecedentes

19.82. Quanto à existência de antecedentes, o Sr. Sérgio consta como responsável no âmbito da TCE 029.086/2019-1, que trata de débito superior a R\$ 2 milhões na execução do Contrato DIPRE/84.2017, por indícios de simulação de pesquisa de preços, e cujo Acórdão 1.901/2023-TCU-Plenário rejeitou suas alegações de defesa, condenando-o em débito. Também foram consideradas graves as irregularidades por ele cometidas, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da administração pública pelo prazo de cinco anos (itens 9.9 e 9.10). Embargos de declaração contra ao acórdão foram julgados e rejeitados, Acórdãos 2.527/2023-TCU-Plenário e 448/2024-TCU-Plenário. O processo encontra-se em fase de análise de recurso de reconsideração, com a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

19.83. Nas esferas civil e penal, o Sr. Sérgio Pedro Gammaro Júnior consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal pelo crime de corrupção ativa, conforme processos 5006702-38.2021.4.03.6104 – 4ª Vara Federal de Santos e 5004303-36.2021.4.03.6104 - 5ª Vara Federal de Santos (peça 332).

19.84. Nem mesmo a divulgação de denúncia de suposto esquema de direcionamento de contratações na Codesp, inclusive na área de TI, foi suficiente para que o gestor atuasse com mais cuidado e diligência. Cumpre destacar que, apesar de ter ingressado como Superintendente de TI em maio de 2017, o Sr. Sérgio Gammaro prestava serviços na Codesp como terceirizado à época da denúncia, não cabendo alegar desconhecimento sobre o tema.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

19.85. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

19.86. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável não supervisionou atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

19.87. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

19.88. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

19.89. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Sérgio Pedro Gammara Júnior, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

19.90. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

20. **Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78)**

20.1. O Sr. Fábio Bonini Simões de Lima, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, entre 8/5/2018 e 3/1/2019, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 35 e 252), conforme documentos constantes das peças 62 e 267, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 152, 291 e 292.

20.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 5): 9.3.1.3.3, 9.3.1.6.2 e 9.3.2 (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, instrução acostada à peça 183 e despacho do Ministro Relator acostado à peça 184), tendo respondido, em síntese, conforme tópicos seguintes (peça 152).

Alegações iniciais (peça 152, p. 1-4)

20.3. O responsável inicialmente discorre sobre circunstâncias de sua participação na contratação em tela, inicialmente na qualidade de Gerente de Recursos Humanos da Codesp, e posteriormente, entre 8/5/2018 e 3/1/2019, como Superintendente de TI da companhia, destacando que contribuiu, direta e indiretamente, para a efetiva melhoria dos sistemas de controle dos processos da empresa, tendo diagnosticado que, até o início da sua gestão, a Superintendência de TI (STI) não havia padronizado os procedimentos de acompanhamento e supervisão dos contratos sob sua responsabilidade.

Da participação do interessado na execução do contrato DIPRE/39.2016 (peça 152, p. 4-9)

20.4. *Descreve atribuições das áreas da Codesp com base no seu Regimento Interno (peça 152, p. 4-8), para esclarecer que cabe ao Gerente de Construção de Soluções de Sistemas, subordinado ao Superintendente de TI, realizar análise aprofundada de requisitos a fim de embasar tecnicamente aquisições, manutenção e/ou desenvolvimento de sistemas (art. 65. IV, do RI), restando ao responsável, portanto, as competências gerencial e de supervisão dos serviços alocados em sua unidade, sempre em atendimento às determinações emanadas da Diretoria de Operações Logísticas a quem se subordina.*

20.5. *Aduz que não merece sanção pois, como agente público, realizou ato administrativo no estrito cumprimento de dever legal, estando sua ação amparada por análises e documentos técnicos com informações compatíveis com o ato que executou e agiu no exercício de suas funções exatamente dentro dos limites ditados pelas normativas pertinentes, não se lhe podendo imputar responsabilidade pelo cumprimento de suas funções.*

Das Ordens de Serviço 07/2018 e 10/2018, cujos pagamentos encaminhados pelo responsável são contestados (peça 152, p. 10-11)

20.6. *Descreve o escopo e objetivo da OS 07/2018 - Referente à “Implementação de Módulo Acompanhamento de Atracação”, e da OS 10/2018 - Referente à “aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos e de licenças de Solução de Indicadores de Desempenho — B.I. Business Intelligence” gerado no processo, para ressaltar que ambos cuidam do fornecimento de produtos relevantes para a modernização das atividades-fim da Codesp, e que foram devidamente requisitados pelas áreas responsáveis e cuja possibilidade jurídica de contratação encontra-se prevista, na cláusula 10, do Contrato DIPRE/39.2016.*

Das intercorrências relevantes havidas no início da gestão do responsável na STI (peça 152, p. 11-12)

20.7. *Ressalta que pouco depois de sua titulação como Superintendente de TI da Codesp, em 21/5/2018, iniciou-se uma greve de caminhoneiros que impactou profundamente as atividades portuárias para além dos dez dias de paralisação oficial do movimento, mas o responsável esforçou-se para garantir agilidade na tramitação dos processos sob sua tutela, sem negligenciar as responsabilidades inerentes às suas funções.*

Da boa-fé objetiva demonstrada pelo responsável no exercício de suas funções (peça 152, p. 12-15)

20.8. *Cumpria ao fiscal do contrato, à época dos fatos, atestar a correta prestação contratual e a adequação dos serviços requeridos às necessidades de modernização do sistema de controle da Codesp, o que foi efetivamente cumprido, segundo consta dos documentos que embasaram o ateste. O responsável só autorizou o pagamento porque o Gestor do Contrato, técnico efetivamente habilitado a avaliar a adequação da entrega do produto pela contratada à Codesp, atestou os serviços.*

20.9. *A jurisprudência desse Tribunal tem reiterado o entendimento de que a boa-fé do agente público deve ser demonstrada objetivamente, e, em que pese eventual concorrência de agente público em dano ao erário, há que se sopesar fatores objetivos, como a inexigibilidade de conduta diversa, e subjetivos, como a efetiva postura do gestor em julgamento no sentido de tomar providências concretas para evitar ou, ao menos, minimizar os riscos das atividades sob sua responsabilidade (peça 152, p. 13). Relata, nesse sentido, que liderou ou participou ativamente, de diversas iniciativas voltadas a aprimorar a governança da empresa.*

Alegações de defesa complementares (peça 291)

20.10. O responsável foi novamente ouvido em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria do Acórdão 2.888/2018–TCU– Plenário, instrução acostada a peça 183 e despacho do Ministro relator acostado a peça 184). Em suas novas alegações de defesa, em síntese, o responsável, reitera os argumentos já apresentados e acrescenta que:

20.10.1. Suas explanações se cingem estritamente ao escopo de sua atuação funcional nos oito meses em que ocupou o cargo de Superintendente de TI, de forma que não se pode confundir com a defesa do Contrato DIPRE/39.2016 e seus aditamentos, sendo inapropriado imputar-lhe quaisquer responsabilidades decorrentes das várias ordens de serviço e procedimentos referentes à execução contratual havidas antes de assumir a Superintendência.

20.10.2. Pelo exposto, não poderia detectar todas as irregularidades no processo ou na execução do contrato, e, de outra parte, atuou proativamente cobrando providências da contratada, N2OTI, no sentido de melhorar o produto entregue, conforme mensagem eletrônica anexa (peça 293), convocando seus representantes para reuniões de ajustes, tendo, inclusive, glosado vários pagamentos até a efetiva entrega das contrapartidas devidas na conformidade contratual.

20.10.3. Possíveis imprecisões apontadas pela auditoria do TCU na forma de cálculo dos valores de horas trabalhadas, bem como a eventual amplitude no objeto contratado não poderiam justificar, per si, à época dos fatos, a eventual sugestão de denúncia contratual à Diretoria de TI [Diretoria de Operações Logísticas], a quem cabia exclusivamente responder pela pertinência, oportunidade, conveniência e adequação dos produtos entregues, de um lado, no tocante os relatórios e pareceres técnicos a ele encaminhados, em homenagem ao princípio da presunção de validade dos atos administrativos efetivados, e, de outro, no bojo dos princípios da segregação de funções e da obediência à hierarquia administrativa.

20.10.4. O responsável não participava da fiscalização direta da execução contratual, tampouco opinava sobre a qualidade ou pertinência dos serviços executados, ou avaliava os resultados e autorizava os pagamentos, competências exclusivas da Diretoria de TI [Diretoria de Operações Logísticas] da Codesp, cabendo-lhe apenas verificar se os procedimentos da competência de sua Superintendência foram cumpridos e tramitar o processo à apreciação final da Diretoria competente.

20.10.5. No âmbito da STI, cabia-lhe verificar se diligência de fiscalização foi cumprida e os demais setores responsáveis autorizavam o prosseguimento da tramitação, que era finalmente apreciada e aprovada, ou não, pelo Diretor de TI [Diretor da Diretoria de Operações Logísticas], responsável final pela execução contratual.

20.10.6. Cita ainda jurisprudência do TCU (peça 291, p. 10-12), para defender que “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”.

20.10.7. Relata, nesse sentido, por fim que, ao tempo das tramitações das notas fiscais em apreço, não detinha elementos objetivos para desconfiar de possíveis irregularidades concernentes à execução contratual, visto que todos os pareceres e demais manifestações pertinentes se mostravam regulares, sem apresentar qualquer indício de erro ou inconformidade, de forma que devia dar andamento à tramitação do processo para a superior apreciação e deliberação da Diretoria responsável, e que avaliação e julgamento da atuação do responsável, deve levar em conta não somente os aspectos objetivos das ações perpetradas pelo agente no caso em análise, mas também os aspectos subjetivos, consistente no seu comportamento funcional como servidor público leal, cauteloso e diligente.

Análise

20.11. Como já se discorreu em outros pontos deste relatório, conforme a jurisprudência dessa Corte, o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor, e sim por outros servidores, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdão 1.001/2018-TCU-1ª Câmara - Rel. Bruno Dantas).

20.12. O superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, sendo obrigado a corrigir as graves lacunas ou omissões eventualmente por eles incorridas (Acórdão 3.241/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e, ao administrador público, é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados (Acórdão 7.694/2010-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa).

20.13. No caso concreto, como apontado no relatório de auditoria que originou a presente TCE (peça 2, p. 17-18), o Sr. Fábio Bonini Simões de Lima, na qualidade de Superintendente de TI da Codesp, está sendo responsabilizado por culpa in vigilando, por falhar em supervisionar os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

20.14. A despeito de, em tese, assistir razão ao responsável ao alegar que não poderia detectar todas as irregularidades no processo ou na execução do contrato em análise, o Relatório de Auditoria Anual das Contas da Codesp referente ao ano de 2016, e a Auditoria Interna da Codesp, por meio do Relatório CM-07.2017, ambos anteriores à sua posse como Superintendente de TI, já haviam analisado e apontado uma série de irregularidades no Contrato DIPRE/39.2016 firmado entre a Codesp e a empresa N2OTI.

20.15. Também antes de sua posse, o TCU, em 23/7/2018, já havia referendado, por meio do Acórdão 1.700/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, medida cautelar para suspensão da execução do segundo termo aditivo do referido contrato, em face das irregularidades apontadas, razão pelas quais o gestor deveria ter pleno conhecimento das ilicitudes.

20.16. Ademais, ainda que o responsável não tivesse atribuição específica e direta de fiscalização e acompanhamento do contrato, delegadas a fiscais e gestores do contrato, bem como a outras áreas sob sua supervisão, considerando-se os constantes alertas dos órgãos de controle bem como a importância e materialidade da contratação, que, dentre outras coisas, visava estruturar as soluções de TI da entidade, a cargo da sua superintendência, depreende-se que o poder-dever de fiscalizar e supervisionar a execução do contrato decorria da atribuição funcional do responsável, de acordo com as disposições do art. 64, do regimento interno da Codesp, não lhe cabendo apenas dar prosseguimento formal à execução e pagamento das OSs emitidas com base no Contrato DIPRE/39.2016, ainda que respaldadas por pareceres técnicos e jurídicos.

20.17. As alegações de defesa sobre o prejuízo apurado, decorrente do pagamento das ordens de serviço pelas quais o responsável foi citado, são genéricas e sem comprovação documental dos resultados atingidos a partir das demandas, e, portanto, não são capazes de desconstituir as irregularidades apontadas no relatório de auditoria que deflagrou a instauração desta TCE.

20.18. Não há informações a respeito da OS 7/2018 nos itens não digitalizáveis e a OS 10/2018 previa ou aumento da quantidade de licenças no módulo de BI, que nunca foi usado, conforme já exaustivamente demonstrado ao longo deste processo. Sobre a última OS, os entregáveis presente na pasta de itens não digitalizáveis são apenas dashboards de algumas

operações logísticas da companhia, não mantendo relação com o objeto da OS em questão. Entende-se que em uma demanda pelo aumento do número de licenças, a comprovação deveria ser a quantidade de licenças atualizada no sistema, que não foi também apresentada.

20.19. *Relativamente à boa-fé, também alegada pelo responsável, 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.*

20.20. *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.*

20.21. *O responsável relacionou medidas adotadas durante sua gestão para fins de melhoria da gestão dos processos de contratação da Codesp, mas que não endereçaram diretamente as inconformidades do Contrato DIPRE/39.2016, e também medidas corretivas pontuais relativas às inconformidades do contrato, especialmente glosas a pagamentos de notas fiscais, mas que, no entanto, decorreram da imposição de medida cautelar de suspensão da execução do segundo termo aditivo ao contrato, conforme Acórdão 1.700/2018-TCU-Plenário, de 23/7/2018.*

20.22. *Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.*

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

20.23. *De acordo com as análises preliminares, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.*

20.24. *Em análise do reflexo do conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável ocupava cargo de gestão e não supervisionou atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.*

20.25. *Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).*

Conclusão

20.26. *Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.*

20.27. *Em face da análise promovida no parágrafo 20, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Fábio Bonini Simões de Lima, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

20.28. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao*



responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

21. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23)

21.1. O Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 11/4/2016 a 15/8/2016, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 27, 36 e 253), conforme documentos constantes das peças 56, 57 e 265, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa e razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 134, 135 e 274.

Audiência do responsável

21.2. Inicialmente foi feita audiência do responsável pelas irregularidades descritas no item 9.3.3.1.1, do Acórdão 2.888/2018–TCU–Plenário (peça 5), tendo respondido, em síntese, que (peça 135):

Inexistência de descumprimento da IN-SLTI/MP 4/2014 (peça 135, p. 6-7)

21.2.1. O responsável argumenta que a Codesp não é legalmente obrigada a seguir as diretrizes constantes da já revogada Instrução Normativa 4/2014, do antigo Ministério do Planejamento, que, conforme seu art. 1º, é direcionado exclusivamente para órgãos integrantes do Sisp, do Poder Executivo Federal.

21.2.2. Isso porque a Codesp é uma empresa pública regida pela Lei 13.303/2016, a qual determina, em seu art. 91, em substituição às normas do Sisp, que: “A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei”, e, dentro desse prazo (até 30/6/2018), a Codesp providenciou seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, aprovado em 12/4/2018, por intermédio de decisão da Diretoria Executiva da empresa, passando a vigorar a partir de 1º/7/2018.

21.2.3. O Relatório de Auditoria cita, junto aos parágrafos 26 e 55, o art. 2º, inciso XIII, da Resolução-CGP/AR 11/2016, para justificar que a Codesp deveria observar a IN 4/2014. Ocorre que a mesma resolução traz em seu art. 5º, a seguinte obrigatoriedade:

Art. 5º As práticas de governança de TI e os controles internos relacionados deverão ser implementados até:

I – 1 (um) ano, após a publicação desta Resolução, no caso das empresas Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil, Serpro e Dataprev, bem como das empresas controladas direta ou indiretamente por elas; e

II – 2 (dois) anos, após a publicação desta Resolução, no caso das demais empresas estatais federais (grifo nosso).

21.2.4. A resolução supra foi assinada em 10/5/2016, o que exige a sua implementação, no caso do inciso II, até 10/5/2018, mas, o processo de contratação findou-se em 14/4/2016, antes da assinatura do expediente, portanto, como o próprio relatório de auditoria afirma (peça 2, p. 8, parágrafo 25), não existia nenhuma norma interna que padronizasse, auxiliasse ou que servisse de parâmetros para contratações de TI.

Do emprego das boas práticas advindas da IN 4/2014 (peça 135, p. 7-8)

21.2.5. O responsável também ressalta que sua atuação sempre foi pautada pela adoção de boas práticas, buscando a legalidade e transparência dos atos praticados. Também que, mesmo

com breve mandato, conseguiu implementar melhorias organizacionais na Codesp e buscou aprimorar mecanismos de controle e de gestão, promovendo a padronização dos procedimentos, ainda que estes não fossem obrigatórios, a exemplo da própria utilização das diretrizes da IN 4/2014, naquilo que era cabível, com o intuito de implantar o sistema que permitisse gerenciar e acompanhar processos de contratação e execuções contratuais, também como exemplo de boa-fé.

Da constatação da necessidade do sistema pela própria Auditoria (peça 135, p. 9-10)

21.2.6. *Aduz que órgãos da APF integrantes do Sisp estão mais bem assistidos, tendo um aparato legal que embasa e justifica os atos praticados e decisões tomadas, bem como servidores com conhecimento para praticar esses atos, ao contrário das empresas públicas como a Codesp, onde se verifica a ausência de normativos e processos internos bem estruturados, como identificado no relatório de auditoria, e que, sem emprego de uma ferramenta de gestão, acompanhamento e controle, os riscos decorrentes desta situação são potencializados.*

Do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (peça 135, p. 10-11)

21.2.7. *Conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 41 da Lei 8.666/1993, os licitantes e a própria Administração devem respeitar e seguir estritamente os preceitos suscitado no edital, dessa forma, no caso do contrato celebrado, por se tratar de uma adesão, a Codesp obedeceu obrigatoriamente aos serviços contemplados, quantidades, prazos, valores, especificações, diretrizes, exigências, determinações e, principalmente, as obrigações assumidas.*

21.2.8. *Não obstante, as observações exaradas no relatório de auditoria trazem imputações severas contra o responsável, sem observar que os gestores daquela época, ao optar pela adesão, não poderiam alterar as condições da contratação, por serem regras do edital que serviu de base para a licitação.*

Da dependência externa aos relatórios da CGU e da Auditoria Interna da Codesp (peça 135, p. 11-13)

21.2.9. *A auditoria realizada pela equipe do Tribunal se baseou nos achados levantados por relatórios da CGU e pela Auditoria Interna da Codesp, sem emprego de uma avaliação crítica quanto ao seu conteúdo e especialmente, o seu resultado, tomando-os como plenos para si.*

21.2.10. *Em um intervalo de aproximadamente sete meses, a Codesp sofreu três auditorias distintas, realizadas de forma continuada e que sequer oportunizaram tempo para providenciar ajustes, correções e adequar as sugestões à realidade do contrato; nesse sentido, a celebração de termos de ajustamento de gestão previstas no Decreto 9.830/2019, poderia ser adotada pela CGU e acompanhada através de Plano de Providências Permanente (PPP), que permitiriam realizar ajustes e prosseguir com a contratação, cuja necessidade era latente na época em que o responsável trabalhava na companhia, entre 11/4/2016 a 15/8/2016, antes da realização das auditorias.*

21.2.11. *Por fim, cita o art. 4º, do Decreto 9.830/2019 (peça 135, p. 12), que exige, de modo expresso, a indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos.*

Da improcedente alegação de planejamento apenas para atender o formalismo da contratação (peça 135, p. 13-18)

21.2.12. *A interpretação de que o planejamento se deu apenas para dar “ar de formalidade a*



contratação”, não merece prosperar pelas seguintes razões:

21.2.12.1. o parâmetro usado para avaliar a contratação é a Instrução Normativa 4/2014, cujo emprego não era obrigatório, como já esclarecido;

21.2.12.2. o excesso de rigor nos seguintes erros formais:

a) “identificação inadequada da área requisitante (GESSI) da solução de TI no Documento de Oficialização de Demanda”, visto que a necessidade não nasce nas áreas dos potenciais usuários, bastando se referir a uma área que necessita do objeto para tornar válida a solicitação;

b) “ausência de planejamento na contratação”, apesar de o ETP constar da documentação da contratação;

c) a conclusão de que o “Serviço de Solução de Gerenciamento de Contratos anteriormente previsto no Termo de Referência do Contrato DP/49.2012” não foi baseado em aspectos técnicos e funcionalidades exigidas, não se baseou no cotejo entre as duas soluções para saber a solução anterior ainda atendia os interesses da Codesp, exarada em parecer específico e especializado que sustentasse tal conclusão;

d) “não localização no processo de metodologia ou memória de cálculo para a estimativa do quantitativo de itens para a Solução de TI a contratar”, no entanto, a análise foi realizada de acordo com os recursos disponíveis há época, no que tange aos quantitativos supostamente necessários; por inexistir dados históricos, a definição dos quantitativos teve por base a quantidade de contratos, volume de recursos geridos, quantidade de fiscais (usuários) e as demais peculiaridades advindas da necessidade; e, quando da tomada de decisões, nem o responsável e nem a Codesp dispunham de recursos suficientes para elaborar um quantitativo exato, o que é defensável, com base no art. 8º do Decreto 9.830/2019 (peça 135, p. 15);

e) “Não localização no processo de pesquisas de preços ao mercado a fim de que seja justificada a vantajosidade financeira a adesão à Ata de Registro de Preços”. Como se pode observar em imagens às páginas 15-16, da peça 135, o item “f” menciona que às folhas 65/76 constam a pesquisa de preços praticados no mercado e há outras menções à pesquisa de preços realizada, ocorre que passou despercebido pelas três auditorias realizadas que páginas foram retiradas do processo, pois a página original de número 84, foi renumerada para 138, uma diferença de 54 páginas (peça 135, p. 17); a referência à pesquisa inclusive ocorre três vezes no parecer jurídico, que validou a pesquisa de preços, mostrando-se suficiente para atender o que determina o caput do art. 22, do Decreto 7.892/2013. Portanto, está sendo imputado ao citado uma irregularidade que não existe e com base em documentos que foram retiradas dos autos.

f) “Serviços de consultoria que fogem ao objeto principal do contrato”. A Codesp aderiu aos serviços porque eram itens constantes da ata e previstos no instrumento convocatório; a consultoria era de implementação e uso da ferramenta, compatível com o objeto; a consideração de que estes serviços fogem ao objeto principal foram apontadas através de critérios subjetivos, sem demonstração do que seria ou não pertinente, de forma complementar ou acessória, e os demais pontos não se referem a contratação, não estando previstos no item 9.3.3., do Acórdão 2.888/2018-P.

Da impossibilidade de elaboração de artefatos em apenas dois dias (peça 135, p. 18-19)

21.2.13. Durante sua breve gestão na Codesp, o responsável constatou que havia uma cultura institucional de se elaborar um projeto e ir salvando os artefatos em formato word e, somente após o término, o projeto era assinado. Assim como a Codesp, vários outros órgãos possuem

este mesmo modus operandi, a título de exemplo, isso ocorreu também durante a implantação do SEI em diversos outros órgãos e não existe vedação quanto à escolha desse procedimento.

21.2.14. Com isso, passa-se a ideia equivocada de que foram feitos de forma célere, mas esses artefatos não foram produzidos em apenas dois dias, eles já estavam em desenvolvimento há mais tempo. Isso não caracteriza erro grosseiro, apenas pequena falha de procedimento que não interfere na contratação.

Da necessidade de entender o contexto existente na época (peça 135, p. 19-21)

21.2.15. O Decreto 9.830/2019 exige que as normas sobre gestão pública sejam interpretadas observando o cenário e as condições que o gestor dispunha na época da tomada de decisões e, à época, a Codesp não possuía modelagem de processos para identificar quais rotinas deveriam ser observadas: artefatos eram produzidos e assinados ao mesmo tempo e no momento de autuar o processo, despachos eram considerados pareceres, anotações eram tidas como manifestações de uma área, entre outras questões frágeis, observadas inclusive no processo em comento.

21.2.16. Estas questões devem ser consideradas quando da análise das condições que existiam naquela época e que foram determinantes para as ações e tomadas de decisões, e, ademais, não são ações caracterizadas por dolo ou má-fé, tampouco como erro “grosseiro” para fins de responsabilização.

Identificação de soluções e alternativas disponíveis pela IN 4/2014 (peça 135, p. 21)

21.2.17. O responsável reforça que a Codesp não estava obrigada a seguir as diretrizes da IN 4/2014, o que torna a exigência em epígrafe sem nexo de ligação entre o fato e a suposta norma, e deve implicar a reavaliação das imputações.

21.2.18. Ainda que não fosse procedimento obrigatório, a Codesp buscou, a título de boa prática, soluções similares para a contratação pretendida, no entanto, considerando os meios então disponíveis, não foram localizadas contratações semelhantes realizadas por outros órgãos que atendessem a necessidade da companhia, apenas o pregão da Secretaria de Portos, ao qual a empresa aderiu.

Outras alegações (peça 135, p. 21-29)

21.2.19. O ETP da contratação, elaborado pela Codesp não se trata de cópia daquele da SEP, e sim um aproveitamento de conteúdo, a partir do único modelo que estava à disposição naquele momento, do órgão gerenciador, pois não havia norma ou orientação para contratações de TI para a companhia, como se apontou no relatório de auditoria, e, ao se avaliar o conteúdo técnico do ETP, a despeito da redação empregada, é demonstrada a necessidade existente e a forma de atendimento.

21.2.20. Por diversas vezes é possível verificar que as conclusões foram tomadas a partir de critérios subjetivos, os quais não são passíveis de embasamento legal, técnico ou imparcial, como concluir por suposta irregularidade por utilização de modelo de documento ou por erros de grafia, todavia, as imputações devem se basear em argumentos fortes e que possam ser comprovados.

21.2.21. O citado ainda argumenta que suas razões de justificativa demonstram a regularidade do processo e a legalidade de suas condutas, tendo por base os entendimentos trazidos pelo Decreto 9.830/2019, e, que, portanto, inexistente má-fé, sobretudo porque os atos foram embasados na melhor doutrina, jurisprudência, orientação jurídica e de acordo com o contexto existente há época, o que é suficiente para demonstrar que a contratação em tela não ocasionou dano ao erário e é premissa sob a qual o TCU tem deixado de aplicar multas.

21.2.22. Conforme o art. 12 do Decreto 9.830/2019 (peça 135, p. 28): “O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções”, e qualquer imposição de sanção deve observar uma série de preceitos previsto no art. 16, do mesmo dispositivo, e os esclarecimentos trazidos são suficientes para afastar qualquer tipo de imputação ao responsável, e comprovam que em momento algum agiu com dolo, ou até mesmo com erro.

21.2.23. Por fim, considerando que foram suprimidas páginas do processo de contratação, prejudicando o direito de defesa e de acesso à informação, o responsável requer que seja retirado do polo passivo deste processo ou o seu sobrestamento, até que a Codesp apresente as páginas suprimidas.

Análise

21.3. Inicialmente, quanto à necessidade de observância à IN SLTI 4/2014 no planejamento e condução da presente contratação, cabe ressaltar que a própria fundamentação jurídica do Registro de Preços que referendou a aprovação da ARP 10/2015, da extinta SEP/PR, à qual aderiu a Codesp, consubstanciada no Parecer 278/2015/DAJI/SGCS/AGU (peça 312), inclui uma seção denominada “DA OBSERVÂNCIA A IN 04/2014-SLTI/MPOG” (peça 312, p. 19-23), assim como dispõe expressamente nos seguintes tópicos (peça 312, p. 13 e 24):

6. Ressalte-se, por oportuno, a aplicação das disposições constantes da Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal (...)

31. Na presente contratação em razão do teor técnico da referida Instrução Normativa 04/2014, bem como levando-se em consideração que o presente Parecer cinge-se aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento/ cabe ao setor técnico competente atestar a conformidade da presente documentação com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU e com a Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº 04/2014 no seu art. 12 e, caso necessário, fazer a adequação do referido estudo às referidas disposições normativas, bem como seu alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) elaborado pelo órgão.

21.4. Da mesma forma, o normativo foi requisito legal que constou do ETP referente à adesão à ARP 10/2015 (peça 313, p. 12) pela Codesp. Dessa forma, ainda que pudesse assistir razão ao responsável ao sustentar que, à ocasião da elaboração do planejamento da contratação em comento, não havia obrigatoriedade de adoção estrita da IN 4/2014 por empresas estatais, como a Codesp, a norma foi adotada como um dos principais requisitos legais do processo de contratação. Ou seja, não há que se discutir a sua obrigatoriedade, diante da expressa afirmação de que foi usada como parâmetro.

21.5. Ademais, as principais desconformidades levantadas a respeito do planejamento da contratação também afrontam a Lei 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações), que, à ocasião, também se aplicava às contratações da Codesp, e constou como requisito legal do ETP. Observa-se que, o inciso IX, alínea “f”, do art. 6º, da referida Lei, estabelece que o Projeto Básico deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Da mesma forma, o art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, estabelece que é vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

21.6. Nessa esteira, o Tribunal também tem se posicionado no sentido de que a justificativa dos quantitativos deve constar no processo de contratação, conforme Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c arts. 3º, caput, e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993.

21.7. Também com fulcro na Lei 8.666/1993, os julgados do TCU reforçaram a necessidade de levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, a exemplo de enunciado extraído do Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, Min. Raimundo Carreiro, em que se analisou a qualidade dos controles, normas e procedimentos relativos às contratações na área de TI da Caixa Econômica Federal, também empresa estatal:

A Administração deve elaborar o projeto básico dos processos licitatórios relativos a TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve considerar, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, conforme art. 6º, inciso IX, e art. 46 da Lei 8.666/1993.

21.8. No entanto, o responsável compôs a equipe de planejamento da contratação como integrante da área requisitante e foi signatário do DOD, do ETP, do documento contendo a análise de riscos e do TR, sem a justificativa dos quantitativos dos bens e serviços solicitados, contrariando o disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e sua conduta contribuiu para que a Codesp contratasse mais licenças do que o necessário do sistema Gescon e do Sistema de BI, como demonstrado no relatório de auditoria, e também de licenças da solução de gerenciamento de portfólio e projetos, que é tratada nos autos do processo TC 023.599/2018-9, mas que tem conexão com a presente TCE.

21.9. Ainda, apesar de o defendente alegar que a análise dos quantitativos necessários das licenças de software tenha sido realizada de acordo com os recursos disponíveis à época, as diversas auditorias realizadas não localizaram no processo de contratação qualquer metodologia ou memória de cálculo para a estimativa do quantitativo de itens para as soluções de TI a contratar e, além disso, a falta de uso das soluções, por pelo menos dois anos após a contratação, comprovou a desnecessidade das aquisições.

21.10. Também não constou do planejamento o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, que era exigível à ocasião, não só pela IN 4/2014, para os órgãos do Sisp, mas também pela Lei 8.666/1993 (art. 6º, inciso IX, e art. 46), de forma geral, para compras públicas, assim como pela jurisprudência desta Corte, a despeito

de o responsável ter justificado que a Codesp também buscou, a título de boa prática, soluções similares para a contratação pretendida, considerando os meios então disponíveis.

21.11. Em sentido diverso a CGU constatou que “não há qualquer menção a fornecedores ou pacotes alternativos, estudos anteriores ou outras atividades que indicassem a necessidade e priorização da demanda, a avaliação de alternativas de soluções concorrentes e a vantagem econômica da adoção da solução” (peça 2, p. 13, § 70). Mesmo um aventado estudo comparativo da solução escolhida com a contratação de uma fábrica de software, que teria sido realizado pela Codesp, não foi comprovado pela empresa, como se apurou nos autos de Representação sobre a presente contratação (TC 023.599/2018-9, peça 67, p. 3, apenso).

21.12. Dessa forma, entende-se que não se pode afastar as diretrizes da IN 4/2014 para avaliar a atuação do gestor na condução da contratação, em especial, as que reproduzem, ainda que com maior especificidade, os requisitos que já constavam da Lei 8.666/1993, reforçadas pela jurisprudência do TCU, e que eram exigíveis do responsável, à ocasião.

21.13. Os argumentos do manifestante relativos à necessidade de se considerar o contexto existente à época e as limitações impostas ao gestor, com base no Decreto 9.830/2019, também não devem ser aceitos, visto que era razoável exigir conduta diversa daquela que o responsável adotou, uma vez que a jurisprudência desta Corte de Contas e a legislação sobre licitações públicas e contratos administrativos exigem que os processos administrativos de contratação devem conter a justificativa dos quantitativos de bens e serviços solicitados.

21.14. Embora não se possa afirmar que houve dolo por parte do responsável, a irregularidade praticada pode ser caracterizada como erro grosseiro (art. 28, do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB). Isto porque os quantitativos de licenças de software demandados estavam superdimensionados, levando à aquisição desnecessária, fato que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou, dito de outra forma, poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado, conforme restou balizado no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

21.15. Ademais, conforme já abordado na presente instrução (parágrafos 18.11 a 18.14), ficou caracterizado o descontrole administrativo notório e prolongado no âmbito da Codesp, com base na qual a jurisprudência do TCU possibilita a responsabilização do gestor, e não é dado a nenhum servidor beneficiar-se da própria torpeza em detrimento do erário, ou seja, o responsável não pode utilizar como argumento a falta de organização, de recursos e ou de servidores capacitados para justificar a ocorrência das irregularidades apontadas e consequente dano ao erário.

21.16. Em sentido diverso, conhecedor do contexto organizacional da Codesp, o responsável deveria ter adotado providências a seu cargo para planejar a contratação considerando a possibilidade efetiva de implantação e execução das soluções de TI e os resultados a serem obtidos, em termos de seu custo-benefício e com um escopo mais adequado.

21.17. No entanto, ele referendou uma contratação muito abrangente, justificada basicamente pela oportunidade de adesão a uma ARP, sem a devida comprovação de vantajosidade, e que implicou gastos volumosos (os maiores gastos de TI da Codesp, à época), e que, como observado em inspeção da equipe do TCU, não se mostraram justificados.

21.18. Ainda que a falta de uma ferramenta informatizada de gestão, acompanhamento e controle possa potencializar os riscos decorrentes da desorganização administrativa da Codesp, observação que constou do relatório de auditoria, como dedução trivial da crônica ausência de

controles automatizados e integrados das contratações de arrendamento realizadas pela companhia, reforçada pelos próprios gestores e inclusive pelo responsável, não restou comprovado que a contratação, da forma que foi planejada e realizada, endereçou os problemas sistêmicos de gestão da Codesp e, ademais, implicou aquisição antieconômica.

21.19. *Já o argumento sobre a necessidade de cumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, parte de uma premissa equivocada do citado, visto que, conforme vasta jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 248/2017, Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues (extrato transcrito abaixo), entre outros (Acórdãos 2.877/2017, Relator: Min. Augusto Nardes e 311/2018, Relator: Min. Bruno Dantas, todos do Plenário-TCU):*

*Na condição de participante, bem como de adquirente não participante (mediante adesão), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem fazer constar do processo administrativo de contratação, além de justificativa sobre os quantitativos solicitados, **justificativa acerca da pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades**, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, caput, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993 (grifo nosso).*

21.20. *Ou seja, a Codesp deveria justificar suas condições particulares frente às disposições contidas no edital referente à ata ARP 10/2015, da extinta SEP/PR, para comprovar a viabilidade da adesão, mas, como evidenciado nos autos da auditoria (peça 2, p. 12-15, item III.1.1), o planejamento foi elaborado apenas de maneira formal para possibilitar à adesão à referida ata, sem preocupação em comprovar a adequação do objeto registrado às reais necessidades da Codesp e comprovar a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado, entre outros requisitos previstos no art. 22 do Decreto 7.892/2013.*

21.21. *Nesse sentido, contrariamente ao argumento de que houve apenas aproveitamento de conteúdo do único modelo que estava à disposição naquele momento, o ETP da Codesp de fato é praticamente uma cópia do ETP da Secretaria dos Portos, com apenas pequenas alterações (peça 2, p. 15) e que não trataram das particularidades da Codesp, e em que a empresa sequer se deu ao trabalho de corrigir o texto onde constam referências à SEP. Como se tratou, portanto, de uma simulação de planejamento, deve prevalecer o entendimento de que houve ausência de planejamento da contratação, apesar de o estudo constar do processo de contratação.*

21.22. *Também se entende que não deve ser aceita a contra argumentação de que a demanda das soluções não precisaria ter se originado dos setores finalísticos ou se basear na demanda dos potenciais usuários, bastando se referir a uma área que necessita do objeto para tornar válida a solicitação, visto que, ainda que como boa prática, é a previsão do art. 12, I, a), da então IN 4/2014.*

21.23. *Nessa linha, o “Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação”², elaborado pelo TCU e citado na fundamentação jurídica da ARP 10/2015, também aponta, à p. 65, que: “em função dos elementos dos estudos técnicos preliminares terem uma forte ligação com o negócio a ser suportado pela solução de TI o envolvimento da área requisitante é fundamental para que a contratação gere resultados relevantes para o negócio”. O guia também identifica que, nos casos em que a requisição parte da área de TI, como aconteceu no âmbito da contratação em tela, visto que a demanda se originou da Gerência de Soluções de Sistemas (GESSI) e não pelas unidades de negócio da Codesp (p. 253):*

(...) a área de TI tinha e ainda tem dificuldades para entregar soluções com qualidade e nos prazos acordados, em boa medida pela falta de envolvimento e compromisso das áreas requisitantes na

² <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B22132B79D2>

fase de concepção das soluções e depois na fase de verificação da aderência das soluções entregues aos requisitos definidos.

21.24. *A própria Codesp, em seu “Regimento Interno de Licitações e Contratos”³, aprovado posteriormente, ressalta em seu art. 156, I, que caberá à área requisitante, os atos de preparação, controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e, além disso, indicar prazo para que “as demais unidades administrativas da Codesp manifestem interesse indicando, cada qual, as características e quantidades para atendimento das necessidades”.*

21.25. *Assim, em que pese essa etapa não fosse de cumprimento cogente, é primordial para elaboração de um efetivo planejamento de contratações de serviços e soluções de TI, ainda que pelo sistema de registro de preços, e sua ausência, foi apenas uma das várias ocorrências concomitantes que ajudaram a compor a convicção de que o planejamento foi elaborado apenas para cumprir formalismo, como amplamente analisado no relatório de auditoria originário, e também em outras instruções relacionadas à contratação ora debatida.*

21.26. *Em relação à realização de pesquisa de preços para se elaborar o orçamento estimativo da contratação, de fato, como apontado pelo citado, o Parecer 278/2015/DAJI/SGCS/AGU, que endossou os aspectos jurídicos da ARP 10/2015, à qual aderiu a Codesp, faz menção a “pesquisa de preços realizada junto a três empresas do ramo, conforme propostas anexas as (fls. 65 a 76)” e tece outros comentários (peça 312, p 11-30) no sentido de se necessitar aprimorar a cotação de preços, contudo, essa informação não foi juntada aos autos pela SUTIC/Codesp, apesar de ter sido acordado, em reunião de 26/10/2017, pelo então Superintendente de TI da Codesp com o respectivo Conselho de Fiscalização que seria incluso no processo da adesão o estudo e análise da viabilidade de adesão realizada (Relatório CM-07.2017- Audit/Codesp, peça 313, p. 16), ainda assim, depois já de ter sido realizada a adesão.*

21.27. *Por sua vez, a equipe de auditoria do TCU, por intermédio do Ofício de Requisição 01-486/2018-TCU/Secex-SP, de 6/6/2018 (TC 015.997/2018-9, peça 37, p. 2), reiterou solicitação à Codesp-SP para que encaminhasse: “Referentes ao Contrato DIPRE/39.2016 e seus aditivos (...), justificativa econômica para adesão à Ata de Registro de Preços e designação formal do contrato”, possibilitando emitir declaração enquanto os documentos estavam ausentes dos autos, mas a diligência não foi atendida, caracterizando, portanto, sonegação de documento ou informação, ensejando aplicação de multa, nos termos do art. 268, incisos V e VI, do RI/TCU, c/c art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992.*

21.28. *Ressalta-se nesse sentido que a ausência de documentos preparatórios às contratações, que por vezes estavam ainda fora da ordem cronológica, a exemplo da ausência de páginas relativas aos relatórios produzidos pelo fiscal do contrato, no processo da N2OTI, foi uma limitação inerente aos trabalhos de auditoria.*

21.29. *Em todo caso, apesar de citado na documentação do processo que embasou a adesão à ARP 10/2015, o gestor ora ouvido, que foi integrante requisitante da contratação, assinou o DOD da contratação, representando a área requisitante, como Gerente da Gerência de Soluções de Sistemas, e, atuou posteriormente como Superintendente de TI no início de contrato, não fez as diligências necessárias para se certificar que a estimativa de preços do Contrato DIPRE 39/2016 - aspecto fulcral para motivar a adesão – havia sido devidamente realizada e juntada ao processo de contratação, visto que a Audit/Codesp apenas evidenciou a ausência da pesquisa, e não se pronunciou sobre o mérito de sua realização.*

21.30. *Já em relação à contestação de que serviços de consultoria, que constam do Contrato DIPRE/39.2016 como “serviços de levantamentos técnicos e apoio administrativo” não fugiriam*

³ <http://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/regulamento-de-licitacoes.pdf>

ao objeto principal do contrato”, tanto a então Secex-SP, que conduziu a auditoria, como a Sefti, que coordenou o trabalho, chegaram à conclusão, com base em evidências carreadas aos autos, que esses serviços, como de “apoio na elaboração de termos de aditamento contratual”, não estão relacionados com as soluções contratadas pela estatal no âmbito do Contrato 39/2016: solução de gerenciamento de portfólio e projetos, solução de contratos administrativos e solução de indicadores de desempenho.

21.31. Face a essa constatação, o responsável não logrou apresentar elementos para refutar que o Contrato 39/2016 estava sendo utilizado pela Codesp para a realização de serviços que deveriam ser precedidos de licitação específica, uma vez que apresentam escopo não previsto no contrato em tela, o que está em desacordo com o disposto nos arts. 2º, 3º e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, haja vista que foram executados serviços que originariamente não faziam parte do objeto licitado, onerando de maneira significativa o contrato firmado.

21.32. A alegação da suposta dependência externa aos relatórios da CGU e da Auditoria Interna da Codesp também não deve prosperar visto que, apesar de os controles internos, a cargo da CGU, e externo, a cargo do TCU, operarem e diligenciar de maneira independente, eles podem aproveitar elementos de prova entre si, o que geralmente fazem, à guisa de evitar o retrabalho e complementar as ações de controle. Ademais, foi realizada ampla auditoria por equipe do TCU, no âmbito da qual foram realizadas uma série de diligências e inspeções para comprovar ou corroborar os indícios de irregularidades apontados pela CGU e pela Audit/Codesp.

21.33. A possível sobreposição do Sistema Gescon, objeto do Contrato DIPRE/39.2016, com o Serviço de Solução de Gerenciamento de Contratos anteriormente previstos no TR do Contrato DP/49.2012, também contestada pelo defendente, já foi tratada nestes autos (parágrafos 14.2.43 a 14.2.47 da instrução anterior – peça 318), e o relator entendeu que não restou cabalmente demonstrado pelos órgãos de controle que os referidos sistemas tinham as mesmas funcionalidades.

21.34. Todavia, análise posterior da Sefti, em sede de representação, concluiu que a existência do ERP/SAP e do Sistema de Contratos tornava desnecessária a aquisição de licenças do software Gescon, uma vez que o ERP/SAP disponibiliza funcionalidades de gestão de contratos aos seus usuários e que são similares àquelas providas, em tese, pelo Gescon.

21.35. Em todo caso, os demais indícios trazidos pelas unidades técnicas que atuaram na fiscalização apontam, com propriedade, que o Sistema Gescon não era utilizado pela Codesp, fato que corrobora a ocorrência de ato antieconômico em razão da desnecessidade de aquisição de licenças do software.

Conclusão

21.36. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo de Souza Ribeiro, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo legal.

Citação do responsável

21.37. Também foi feita citação do responsável pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018–TCU–Plenário: 9.3.1.1.1, 9.3.1.2.1, 9.3.1.2.2, 9.3.1.3.1, 9.3.1.3.2, 9.3.1.3.3 e 9.3.1.9.3, tendo reapresentado como alegações de defesa argumentos semelhantes as suas razões de justificativa (peça 135), que se aproveitam em sua defesa, além de acrescentar, em síntese, que (peça 134):

Ausência de individualização de responsabilidades (peça 134, p. 7-8)

21.37.1. O acórdão relaciona o citado em vários pontos de difícil identificação e vínculo com as Ordens de Serviços ou de Fornecimentos emitidas: alguns valores, muito embora estejam descritos como “VALOR ORIGINAL (Reais)”, não conferem com as OSs e OFBs emitidas naquelas datas. Portanto não existe uma clareza entre as Ordens de Serviços/Fornecimentos, as Notas Fiscais, as datas, valores e os responsáveis pelas demandas, não permitindo identificar a que se refere cada um dos valores dispostos no acórdão.

21.37.2. Contudo, a individualização de cada citado deve ser considerada para exercício do direito de defesa, e sem a qual não é legítima qualquer imposição de irregularidade ou pena, o que torna a acusação, inepta.

Ausência de nexo de causalidade entre os fatos e o citado (peça 134, p. 9-13)

21.37.3. Não há no processo de contratação e nem do acórdão proferido, qualquer nota que vincule a abertura de uma OS/OFB ao citado, ou que registre que alguma tomada de decisão foi realizada tendo por base uma determinação do citado, antes de se desligar da Codesp e o citado também não pode se manifestar em relação a decisões tomadas após a sua saída da Companhia.

21.37.4. Uma vez que atuou como Superintendente de TI da Codesp entre 11/4/2016 e 15/8/2016, se manifesta apenas acerca das demandas originadas durante o período em que foi superintendente e de acordo com os argumentos que compreendeu da leitura dos trechos da responsabilização e do voto do Ministro Relator, visto que, em alguns trechos dos referidos documentos, não é clara a vinculação do citado ao suposto ato praticado, de forma clara e inquestionável (peça 134, p. 13).

21.37.5. Registra que não assinou as OFBs/OSs e nem atestou os recebimentos provisórios e definitivos do objeto.

21.37.6. As dívidas 2, 4, 5, 6 e 7 (Ofício 0427/2019-TCU/Sefti, de 6/9/2019, peça 36, p. 3-6) são provenientes de OFB e OS emitidas em datas posteriores à exoneração do citado, e foram motivadas e decididas por gestores e empregados que não estavam sob qualquer vínculo de subordinação direta ou indireta em relação ao citado, assim, não se caracteriza culpa in vigilando para que seja atribuída qualquer responsabilidade subjetiva ao citado.

Considerações sobre a aquisição de licenças (peça 134, p. 16-17)

21.37.7. A Codesp tinha a previsão de adquirir de início 21 licenças nominais e 10 licenças concorrentes, que atenderiam o cronograma inicial de mapeamento. A OFB 3/2016 só foi emitida para que a Codesp adquirisse mais licenças e não corresse riscos de perder todo o planejamento, com a impossibilidade de prorrogação contratual.

21.37.8. Elenca ainda razões para concluir que a quantidade de licenças adquiridas até aquele momento era insuficiente para atender toda a demanda da Codesp, pois a quantidade de servidores envolvidos e o volume de recursos exigiam maiores investimentos no controle, e, considerando os benefícios advindos, o investimento acabou sendo pequeno para a empresa.

Considerações sobre os serviços demandados (peça 134, p. 18-20)

21.37.9. A OS que trata do Plano de Segurança da Informação é a 3/2016, de 7/6/2016. Ela foi dividida em seis produtos, dos quais apenas o Planejamento para elaboração do PSI e elaboração da documentação da PSI estão de acordo com as prioridades do PDTI.

21.37.10. Políticas operacionais e metodologia de gestão de projetos são escopos que permitiram que a Codesp utilizasse o catálogo para empregar o apoio na definição e elaboração da PSI.



21.37.11. *As especificações constantes dos serviços de apoio estratégico permitem que diversas atividades sejam realizadas, independente da nomenclatura que irá receber. A previsão direta ou indireta permite a realização do PSI, com cobertura contratual.*

21.37.12. *Não merecem prosperar as alegações de que não foram apresentados documentos que comprovem a realização dos serviços, foram geradas as políticas de segurança, gestão de ativos, controle de acesso, criptografia, áreas físicas seguras, segurança em operações, segurança em comunicações, aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas, relacionamento da cadeia de suprimentos, gestão de incidentes de segurança, conformidades com leis e regulamentos, CGSI, plano de segurança da informação e ainda diversas atas de reuniões.*

Princípio da continuidade dos serviços públicos (peça 134, p. 27-29)

21.37.13. *Existindo regularidade na contratação, a execução do objeto é consequência lógica do processo, o que caracteriza o princípio da continuidade do serviço público, e assim, tendo a contratação sido efetuada, sua necessidade não se exaure enquanto o objeto não for adquirido e utilizado, logo, durante o período em que o citado permaneceu na Companhia, somente deu prosseguimento aos atos administrativos, pois os agentes públicos não podem se omitir da obrigação de decidir, até mesmo pelo dever que a ocupação do cargo impõe.*

Inexistência de danos ao erário (peça 134, p. 29-33)

21.37.14. *A Codesp tinha uma necessidade que justificou o investimento e que, naquela época, poderia ser atestada com diligências nos setores e avaliação de outros processos de contratações, ademais, consequências jurídicas e administrativas da interrupção ou descontinuidade do projeto poderiam trazer resultados negativos para a gestão da Companhia.*

Outros aspectos (peça 134, p. 33-37)

21.37.15. *Por diversas vezes é possível verificar que as conclusões foram tomadas tendo por base critérios subjetivos, os quais não são passíveis de embasamento legal, técnico ou imparcial.*

21.37.16. *Como demonstrado, o citado agiu exclusivamente em estrito interesse da Administração, logo, inexistem má-fé do citado, e não se lhe pode imputar supostas irregularidades, ademais, inexistem fatos que comprovem a ligação do citado com as supostas dívidas levantadas.*

21.37.17. *Por fim, conforme se depreende dos autos, em momento algum o citado agiu com dolo, ou até mesmo com erro que fosse considerado sequer “leve”, quanto mais, erro “grosseiro”, o qual seria motivo para sua responsabilização, o que não é o caso.*

Análise

21.38. *Inicialmente, contrariamente à contestação do citado, nas imputações de débito todos os valores descritos como “VALOR ORIGINAL (Reais)” conferem com as OSs e OFBs emitidas naquelas datas, tendo havido apenas a soma de valores referentes às despesas incorridas em cada data, em alguns casos, agrupando OSs emitidas na mesma data, conforme demonstrado na peça 50, do TC 015.997/2018-9, referente à auditoria que originou a presente TCE.*

21.39. *Quanto à alegação do responsável de que não poderia ser imputado sobre débitos incorridos depois de seu mandato como Superintendente de TI da Codesp, no início da vigência do Contrato DIPRE/39.2016, o Ministro-Relator assim se posicionou, no voto condutor do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (peça 6, p. 7-8):*

Ademais, entendo que os mesmos responsáveis que serão chamados em audiência pelas

irregularidades apontadas no planejamento da contratação também devem ser incluídos nessa citação, de forma solidária e pelo total gasto pela aquisição dessas licenças. Afinal, foram os documentos e pareceres produzidos e aprovados por esses, os quais não demonstravam que a contratação atenderia adequadamente as reais necessidades corporativas e de negócio da Codesp, que permitiram a concretização de aquisição de uma solução de TI, nos quantitativos avançados, e que, aparentemente, era desnecessária.

21.40. *Portanto, ainda que as demandas e respectivos pagamentos de aquisições de licenças do Software Gescon e da Solução de BI, e de seus módulos adicionais, tenham ocorrido após a saída do citado da Superintendência de TI da Codesp, e não tenham sido efetivados por ato direto do responsável, resultaram do incorreto dimensionamento da quantidade de licenças a serem adquiridas, durante planejamento da contratação, da qual participou ativamente o citado, juntamente com outros responsáveis que foram citados solidariamente.*

21.41. *Portanto, ficou claro que a conduta adotada pelo gestor no processo de planejamento da contratação não foi diligente e ocasionou as falhas de execução contratuais posteriores. Portanto, está evidenciado o nexo causal entre a conduta do agente e o dano posterior causado na fase de execução contratual, não assistindo razão ao defendente a respeito da argumentação de ausência de individualização de conduta, ausência de nexo causal e citação decorrente de débitos que ocorreram posteriormente à sua saída do cargo na Companhia.*

21.42. *As demais argumentações de defesa do citado já foram suficientemente analisadas e refutadas no âmbito da análise das alegações de defesa de responsáveis solidários por irregularidades semelhantes, e que tiverem a mesma representação nestes autos a exemplo da questão da vantajosidade da contratação e inexistência de danos ao Erário, da Política de Segurança de Informação, entre outros pontos.*

21.43. *Relativamente à alegação de boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que, quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.*

21.44. *Mas, após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública.*

Considerações sobre a nova citação

21.45. *Posteriormente o responsável foi novamente citado (peça 259) em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, conforme (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria – peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3). Requer que as novas alegações sejam avaliadas e analisadas em conformidade e em conjunto com as alegações anteriormente oferecidas, e além de reforçar as teses já defendidas, acrescenta que (peça 274, p. 1-18):*

21.45.1. *O projeto inicial que gerou a ARP em análise não é de responsabilidade da Codesp e, sim da SEP, órgão superior à Codesp; o citado se atinha a validar aspectos técnicos e negociais, que também foram previamente validados pela SEP, não lhe cabendo avaliar as especificações que tratam da forma de composição da estrutura do contrato.*

21.45.2. *O citado permaneceu apenas 126 dias no cargo de Superintendente, tempo insuficiente para implementar junto aos clientes internos de forma satisfatória, toda a solução adquirida, em que pese o sistema ter sido implantado. Ademais, sua saída, estranha a sua vontade, o compeliu a cessar a gestão de governança e corrigir a questão relacionada aos valores pagos a título de*

manutenção e suporte ou que adotasse quaisquer outras medidas em relação ao contrato.

21.45.3. Considerando as características da contratação (que não eram de responsabilidade da Codesp), era necessário contar com serviços de manutenção e suporte para garantir o desempenho e a performance necessárias, e, por força contratual, tinham que ser deflagrados assim que o sistema fosse implantado. Além disso, de um lado, o responsável tinha que atestar as faturas relativas a esses serviços pois estava obrigado a cumprir o contrato e, do outro, sob o risco de imputação de penalidades, visto que, caso não aceitasse tal condição, inviabilizaria a contratação.

21.45.4. O citado não pode ser responsabilizado por ter dado um aceite e atestado nota fiscal que estavam em conformidade contratual, pois o sistema estava implantado e em funcionamento à época, e, se não estava sendo utilizado, não seria por culpa do citado, devendo-se considerar o período de adaptação a utilização de novos sistemas, o que comumente é denominado no mercado como nível de maturidade para prontidão a mudança.

21.45.5. A segregação de funções determina que um servidor não pode ser responsável por mais de uma função, ou seja, se o contrato previa manutenção e suporte após instalação do sistema, caberia ao citado, no exercício das suas atribuições, realizar os procedimentos conforme previsão contratual, visto que a contratação em tela passou por diversas áreas internas da Codesp sem nenhuma observação ou despacho contrário, e foi autorizado por decisão da Diretoria Executiva.

Análise

21.46. Como já analisado nas seções anteriores desta instrução, apesar de a ARP em questão ter sido elaborada pela SEP, a Codesp teria a obrigação de justificar suas condições particulares frente às disposições contidas no edital referente à ata ARP 10/2015, da extinta SEP/PR, para comprovar a viabilidade da adesão e realizar planejamento específico para a contratação das licenças, respectivos serviços de manutenção e suporte e demais serviços discriminados na referida ata.

21.47. Nessa linha, como já discutido nestes autos, o responsável participou ativamente da fase de planejamento da contratação, pois, além de ter sido o requisitante das soluções, foi signatário do TR e do ETP do Projeto, documentos que deram suporte à contratação da empresa N2OTI, por meio do Contrato DIPRE 39.2016, não sendo, destarte, plausível a alegação de que deveria se atentar apenas a aspectos técnicos e negociais do contrato, não lhe cabendo avaliar as especificações do contrato, como tampouco a alegação de que era obrigação sua atestar as faturas relativas aos serviços de suporte e de manutenção dos Sistemas Gescon e de BI, visto que estavam previstos no contrato.

21.48. Isso porque, como posteriormente foi confirmado pela equipe de auditoria do TCU, a partir de constatações da CGU, os softwares não estavam sendo utilizados e, portanto, não havia motivos para a ocorrência de qualquer manutenção corretiva no sistema, e diversos pagamentos foram feitos pela companhia antes de os softwares estarem no ambiente de produção da Codesp. Ademais, o pagamento pelos supostos serviços de suporte e manutenção de licenças adquiridas pela Codesp que não eram utilizadas inflou o valor pago, uma vez que esse valor possui correlação com o número de licenças adquiridas além do necessário – o que decorreu da requisição e planejamento inadequado da contratação, em que o responsável, principal autoridade da área de TI da Codesp na ocasião, teve relevante participação.

21.49. A não atribuição de responsabilidade por segregação de funções é argumentação que não deve ser admitida, visto que, como já exposto nestes autos, o responsável está sendo responsabilizado com base na culpa in vigilando em relação aos atos de seus subordinados,

como também não é relevante o tempo que em permaneceu no cargo, visto que, a despeito disso, é inegável a participação do responsável enquanto membro da equipe de planejamento da contratação, o que atrai sua responsabilidade pela ausência de justificativas para o quantitativo de licenças estimado em relação às soluções Gescon e BI, e, portanto, dos respectivos serviços de suporte e manutenção.

21.50. Além disso, ao realizarem o planejamento da contratação sem justificativas para a quantidade de licenças, os gestores assumiram o risco de compra de licenças em quantidades acima do requerido e sujeitaram a Codesp a riscos de gastos desnecessários devido à aquisição de bens e serviços associados que poderiam não ser utilizados.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

21.51. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

21.52. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável ocupava cargo de gestão na área de TI e participou ativamente da fase de planejamento da contratação, que não foi precedida das devidas justificativas técnicas e econômicas, e também não supervisionou atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

21.53. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

21.54. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

21.55. Em face da análise promovida no parágrafo 21, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcelo de Souza Ribeiro, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas.

21.56. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável, Sr. Marcelo de Souza Ribeiro. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

22. Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81)

22.1. O Sr. Marcos Barreto Fernandes, Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, de 16/8/2016 a 15/5/2017, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 28 e 254), conforme documento constante da peça 113, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 137 e 284.

22.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.1.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.3.1, 9.3.1.4.1 e 9.3.1.4.2, tendo

respondido, em síntese, que (peça 137):

Alegações iniciais (peça 137, p. 1-10)

22.2.1. O citado sempre procurou atuar com estrita boa-fé, observando as normas internas e externas, dentro das limitações do cargo por ele exercido, e sua autonomia administrativa era bastante limitada e inexpressiva diante do breve tempo em que esteve na Codesp (sete meses).

22.2.2. Foi responsável pela gestão do Contrato DIPRE/39.2016 por apenas alguns meses, quando o contrato já se encontrava em execução.

22.2.3. O relatório de auditoria e o respectivo acórdão apontam apenas a existência de indícios, mas não evidenciam a existência de qualquer irregularidade e, a celeridade com que foram realizados os trabalhos de auditoria, prejudicou a demonstração clara do que seriam entregas “suficientemente aceitáveis” ou plenamente atendidas; muitos dos apontamentos foram baseados em entendimentos pessoais, critérios próprios, o que induz de forma frágil a uma compreensão final; a escassez de informações também não seria prova robusta para concluir pela existência de irregularidades.

22.2.4. A equipe de auditoria deixou de realizar um mapeamento de processos da Codesp, que permitiria concluir que não havia problemas somente no processo auditado de contratações de TI, mas em toda a instituição, que necessitava de uma reformulação em seus fluxos internos, considerando-se a cultura organizacional da empresa, em que havia precária governança de processos de TI, carência de políticas voltadas para a área de gestão de projeto, bem como falta de funcionários capacitados para desenvolver tarefas rotineiras e até de gestão e fiscalização, e resistentes a mudanças que modificassem a burocracia existente.

22.2.5. Para que a Codesp alcançasse maior maturidade administrativa, seria necessário melhoria na infraestrutura da área de TI e fomento de uma política para utilização de novas tecnologias, principalmente para os funcionários mais antigos, maioria do quadro de funcionários da empresa.

22.2.6. Seria importante entender primeiro a realidade e as limitações dos agentes que participaram do processo antes de julgar os atos praticados como irregulares.

Ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1) (peça 137, p. 10-15)

22.2.7. Apesar de não ter participado do planejamento da contratação, o responsável defende que a etapa foi conduzida para buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização, de acordo com os recursos que estavam disponíveis à época para os servidores, aspecto que não foi considerado pela equipe de auditoria, e o fato de não ter sido estruturada como esperado pelos auditores, não tira o mérito da contratação.

22.2.8. Os auditores relataram que tanto o objeto quanto as justificativas do planejamento eram genéricas, no entanto isso demonstra que tanto o DOD quanto o ETP não foram direcionados para o objeto contemplado na Ata 10/2015, e, como o DOD é um documento inaugural, naquele momento, ainda não indicava o que seria contratado.

22.2.9. Contrariamente ao entendimento da equipe de auditoria de que não consta do DOD justificativa para as soluções que foram adquiridas, a justificativa está explícita no documento quanto à necessidade de ferramenta para gestão, execução financeira e qualitativa dos contratos, visto que o controle era realizado de forma descentralizada e desorganizada, em planilhas Excel, com dados desatualizados, e impedia qualquer tomada de decisão segura e tempestiva.

22.2.10. O relatório não faz referência a inexecução ou ocorrência que não tenha sido resolvida com base nos termos contratuais celebrados e, portanto, não comprova que o processo de execução contratual não tenha sido realizado de acordo com o planejamento da contratação.

Funcionamento da ferramenta BI e Gescon (peça 137, p. 15)

22.2.11. O relatório cita entrevistas, mas não informa em quais setores da Codesp realizou essas inquirições. Os locais escolhidos podem ter favorecido essa conclusão, visto que existem áreas negociais específicas que utilizavam a ferramenta de BI e o Gescon, enquanto outras eram contrárias a certas mudanças e representavam forte barreira para utilização das ferramentas na companhia.

22.2.12. O cerne do problema da não utilização das ferramentas não era a suposta alegação de desconhecimento pelos servidores, mas a falta de determinação normativa para utilização como ferramenta padrão de gestão pela Codesp, o que não estava na alçada de responsabilidades do requerido.

Quantidade de licenças (peça 137, p. 16)

22.2.13. As quantidades de licenças adquiridas se basearam em uma série de fatores sobre os quais era praticamente impossível, a época, levantar informações (peça 137, p. 16), considerando o volume de dados, assim, optou-se por adquirir um quantitativo de licenças com base na quantidade de servidores envolvidos no processo, de forma abrangente, e, como a Codesp já estava em processo de mudança focada na gestão de processos, todas as licenças seriam utilizadas.

22.2.14. Também nesse caso seria necessário que a equipe de auditoria considerasse em quais condições os agentes públicos se encontravam naquela época da tomada de decisões e quais os riscos que corriam, para entender o contexto e a motivação do citado. A indicação de supostas irregularidades sem dados e números reais dificulta o exercício da defesa pelo citado.

Quantidade de usuários (peça 137, p. 16-17)

22.2.15. O relatório cita que ao analisar a quantidade de usuários utilizando as licenças, apurou-se que as quantidades estavam erradas, mas, naquela época, havia um atributo que estava sendo avaliado errado e resultava em inconsistência, mas logo foi corrigido. Portanto, não se trata de licenças inexistentes, mas sim de um mero ajuste no sistema de um quantitativo de licenças que foram entregues e que estavam instalados.

22.2.16. Ademais, como prova da legalidade, se os argumentos em relação às licenças estivessem corretos, não haveria motivo para que essas licenças estivessem escondidas dentro do próprio ambiente da Codesp.

Servidores cadastrados que alegaram não ter utilizado o sistema (peça 137, p. 17-21)

22.2.17. A equipe de auditoria questionou os funcionários antes que a Codesp organizasse nova capacitação, um dos servidores inclusive informou à equipe de auditoria que já havia sido capacitado na ferramenta e que a N2OTI iria providenciar ajustes que precisavam ser realizados, demonstrando que ações estavam sendo tomadas e que não havia morosidade por parte dos gestores; outro servidor atestou a utilização e funcionalidades do módulo de BI, também evidenciando que a ferramenta estava apta ao uso, faltando somente a institucionalização de sua utilização.

22.2.18. Por conta da celeridade em gerar relatórios de BI e da resistência de alguns servidores à solução, a Codesp teve dificuldades em conscientizar os servidores que as dificuldades que enfrentavam no dia a dia seriam superadas através do uso constante da ferramenta,

atrapalhando o planejamento.

22.2.19. Para que o projeto fosse totalmente implementado e de forma célere, justificando o investimento realizado, bastava apenas continuar com o cronograma de capacitação, realizar os ajustes necessários, que a própria Lei 8.666/1993 permite, e publicar um normativo interno determinando o uso.

22.2.20. Independentemente da necessidade de ajustes, o Gescon atendia a qualquer tipo de contrato, não houve demonstração ou apresentação pela equipe de auditoria do que inviabilizaria a utilização do sistema.

22.2.21. Quanto ao registro de que as licenças não estavam sendo utilizadas até o início da auditoria, reafirma-se que existia um processo de implementação de melhorias com foco na área de governança e de planejamento em andamento, tornando insubsistentes essas alegações, tanto que, no relatório, o próprio TCU constatou utilização regular do Gescon pelos usuários, por meio do log de acessos disponibilizado pela solução.

22.2.22. A solução foi entregue, instalada e está disponível para uso, portanto, o argumento do débito é desproporcional e desarrazoado e demonstra uma tentativa de aplicação de multa ao invés de tentar solucionar o problema tanto para o citado, quanto para os demais servidores e a própria Codesp; a proposta de débito integral também deve ser revista perante as inovações de entendimento trazidas pelo Decreto 9.830/2019.

22.2.23. A equipe de auditoria poderia ter apurado e levantado dados e informações através de um estudo do ambiente da Codesp para perceber que o problema era institucional, orgânico e não dos funcionários que participaram da contratação e do acompanhamento, que atuaram com boa-fé, com a clara intenção de tornar os controles mais efetivos e transparentes.

Ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (peça 137, p. 21-27)

22.2.24. Não houve mapeamento interno prévio pela equipe de auditoria do TCU que permitisse chegar à conclusão em epígrafe baseada em dados; neste apontamento, como no item anterior, não existe a caracterização de ato antieconômico, visto que existe uma necessidade clara da utilização da ferramenta, e que bastava uma determinação interna para sua utilização.

22.2.25. A Codesp conta com doze setores internos e aproximadamente 71 unidades diferentes, assim, a aquisição de vinte licenças da ferramenta de BI representa apenas 28% destes setores, e, ainda que a ferramenta fosse útil a todos os setores, justificando a aquisição de maior quantidade de licenças, houve preocupação em adquirir somente o necessário para atendimento da alta gestão e setores estratégicos.

22.2.26. Não houve interesse em identificar erros de procedimentos, que são processuais e de baixa materialidade, e deveriam ter sido avaliados no contexto da complexa e retrógrada dinâmica operacional e de gestão na Codesp, e orientar para corrigi-los, apenas interesse de punição.

22.2.27. Em algumas decisões do próprio TCU a aplicação de multas é a última medida a ser sugerida, e, considerando o histórico profissional do citado, deveriam ser empregadas as diretrizes do Decreto 9.830/2019, para que considerem alternativas saneadoras dos problemas identificados, sempre avaliando a real intenção das ocorrências, para se buscar primeiramente impor um caráter educativo em suas sugestões e que, após isso, caso se opte por uma possível sanção, que seja aplicada conforme o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

22.2.28. Conforme imagem da atribuição de licenças do Gescon (peça 137, p. 26), as licenças foram efetivamente adquiridas e instaladas.



Ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais ao Sistema Gescon e BI (peça 137, p. 27)

22.2.29. O módulo de credenciamento, que foi demandado pela área responsável pela gerência ambiental, permitia a manutenção do cadastro de empresas que prestavam serviços de coleta de resíduos portuários à Codesp e otimizou uma série de processos que deixaram de ser manuais e arcaicos e passaram a ser realizados de forma eletrônica.

22.2.30. Se o objetivo do TCU é monitorar os gastos de forma a identificar a utilização com ações que beneficiam o público, como determina o Decreto 9.830/2019, não há como caracterizar de ato antieconômico o pagamento por módulos adicionais desenvolvidos no âmbito do contrato e vinculados à solução Gescon.

Ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (peça 137, p. 28-29)

22.2.31. Diferentemente do respectivo TR, o Contrato DIPRE/39.2016, em seu item 10.4.3, prevê que: “O treinamento deverá ser realizado em turmas de no máximo quinze alunos por turma”, mas não prevê número mínimo. O custo operacional para aplicação de cada treinamento, seja para um ou para quinze alunos, é o mesmo.

22.2.32. As turmas eram montadas obedecendo o requisito do contrato celebrado, mas imprevistos e indisponibilidades acontecem e nem sempre todos os inscritos compareciam aos treinamentos. Da mesma forma, alguns treinamentos foram demandados de forma prioritária e pode ter ocorrido de não ter alcançado o quórum ideal, o que não tira o mérito do treinamento ministrado.

22.2.33. Também é possível demonstrar que os treinamentos foram realizados, com base em provas documentais e testemunhais, logo, não há que se falar em dano ao erário ou proposta de devolução de recursos.

Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviço e entrega de produtos (peça 137, p. 30-31)

22.2.34. Existem evidências da realização de todos os serviços em uma pasta no ambiente tecnológico da Codesp, onde encontram-se as evidências de todas as OSs abertas, junto ao endereço 10.0.10.189, usuário “Administrator” e senha “N2OTIproj2017”. O conteúdo do relatório deixa parecer que esta pasta sequer foi disponibilizada no processo de auditoria, para fins de comprovação

22.2.35. A alegação de pagamentos sem comprovação é descabida e sem fundamentos. Os fluxos internos dos processos envolviam diversas áreas e vários funcionários e seria impossível que a não entrega de uma demanda pudesse ter sido acobertada por tantos funcionários.

OS 22/2016 (peça 137, p. 30)

22.2.36. A empresa contratada comprovou a execução disponibilizando os seguintes documentos: Controle de Atividades, Diagnóstico de Ambiente Tecnológico, Gessix PDTI, Lista de Projetos, N.T_Gessi_004.2017, Organograma, Relatório Mensal - Atividade de Apoio Técnico de Projetos 12_2016 e Relatório Mensal - Atividade de Apoio Técnico de Projetos e Contratos. Assim, não procedem as alegações de pagamentos realizados sem a devida comprovação.

OS 6/2017 (peça 137, p. 30)

22.2.37. A empresa contratada comprovou a execução disponibilizando os seguintes documentos: Controle de Atividades, Diagnóstico de Ambiente Tecnológico, Gessix PDTI, Lista de Projetos, N.T_Gessi-004.2017 – Pagamento CAST, Organograma e Relatório Mensal –

Atividade de Apoio Administrativo de Projetos e Contratos.

22.2.38. Tendo em vista o fato comprovável da existência dos entregáveis, não persistem motivos para se manter apontamentos da existência de irregularidades junto a TCE em andamento.

Pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (peça 137, p. 32-38)

22.2.39. Os serviços do catálogo de serviços do Contrato DIPRE/39.2016 podem ser solicitados diversas vezes de acordo com a necessidade, ademais, as atividades eram, em sua grande maioria, comuns a diversas demandas. Logo, ao demandar um mesmo serviço duas vezes, as atividades a serem desenvolvidas são semelhantes, portanto, alguns entregáveis eram parecidos, mas nunca os mesmos.

22.2.40. Por conta dessa semelhança, alguns equívocos podem ter ocorrido: a empresa utilizar os mesmos arquivos utilizados para elaborar expedientes anteriores; e por se tratar de entregáveis similares e apresentados com frequência, a Codesp não observou algumas incorreções, pela rotina de verificação. A despeito disso, os auditores não identificaram este tipo de ocorrência, não questionaram o citado e nem solicitaram esclarecimentos complementares, entendendo que se tratava de atividades repetidas.

22.2.41. O item 9.3.1.7 do relatório se refere às OSs 10/2016 e 13/2016 como tendo demandas em duplicidade, mas em seguida, de forma equivocada, se refere às mesmas OSs com status de não aprovadas. Ocorre que, nesse ínterim, houve substituição do fiscal do contrato, e durante a mudança, alguns documentos foram refeitos ou reajustados pelo novo fiscal. Como consequência, algumas datas, textos e referências não foram atualizadas, mantendo-se as datas dos arquivos anteriores ao se elaborar o documento seguinte, mas há apenas equívoco de atualização de datas dos documentos.

22.2.42. Serviços frequentes e recorrentes, cujos relatórios possuem pequenas falhas em sua redação, não podem ser considerados erros graves a ponto de embasar imputações de irregularidades. O saneamento de ocorrências apenas formais e/ou materiais inclusive está previsto no Código do Processo Civil. O Decreto 9.830/2019, por sua vez, prevê que o contexto existente há época deve ser sopesado para avaliar a ação do gestor, portanto, deve-se afastar o entendimento de ocorrência de irregularidades.

22.2.43. Em relação às OSs 10/2016 e 13/2016, o relatório de auditoria cita o “Relatório de fiscalização de contrato – IN 04/2016”, emitido no início da execução do contrato, em que se anotou que o antigo fiscal do contrato impugnou o pagamento das NFs 161 e 162, relativas às OS acima citadas.

22.2.44. Contudo, o citado não identificou, à época, junto à documentação gerada pelo antigo fiscal, qualquer notificação de ocorrências a serem corrigidas, sanadas ou retificadas, ainda que o fiscal devesse comunicar a contratada para que providenciasse os ajustes necessários, em caso de inadequações. Entretanto, somente após a emissão da nota fiscal, havia manifestação, configurando claramente uma inversão da ordem do procedimento, o que, como já ressaltado, decorreu da falta de maturidade da Codesp em processos de acompanhamento e gestão.

22.2.45. O relatório, de forma equivocada, também cita que a demanda da OS 10/2016 já estaria contemplada pela OS 3/2016, todavia, apenas com uma leitura rasa, percebe-se que as duas tratam de assuntos dissemelhantes, sem qualquer intersecção, e, conforme a lista de demandas de cada OS (peça 137, p. 36), também fica claro que compreendiam serviços e atividades distintas, que sequer permitem criar uma tabela de equivalência entre as duas.

22.2.46. Também em relação às Oss 13/2016 e 4/2016, a afirmação de duplicidade das

demandas é imprecisa, a começar pelo escopo das duas ordens: a OS 13/2016 trata de “Serviço de Sustentação Operacional para apoio na elaboração de uma metodologia para a Gestão de Mudanças da SUTIC”, específica para a gestão de mudanças da SUTIC, enquanto a OS 4/2016 se refere à “Sustentação Operacional para apoio na gestão administrativa”, que é abrangente e não se sobrepõe a primeira.

22.2.47. Afirma-se ainda que não houve demonstração ou comprovação da execução da OS 10/2016, mas, com base nas informações constantes do relatório, entende-se que não foi realizada diligência para obter as comprovações das demandas ou outra forma de verificação. Em repositório existente na Codesp existem comprovações da execução da OS 10/2016 (peça 137, p. 37), além disso, quadro comparativo das duas demandas evidencia que, mesmo sem adentrar no conteúdo dos materiais produzidos, tinham escopos distintos e com objetivos diferentes (peça 137, p. 37).

Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos que se revelaram desnecessários (peça 137, p. 38-40)

22.2.48. O escopo da OS 16/2016, objeto dessa imputação, era prestar Serviço de Sustentação Operacional para Integração do SAP x Gescon, e, por tratar de dois módulos, foi dividida em duas etapas: uma do módulo de garantia e outra do módulo de pagamentos. O relatório de auditoria não emprega critério ou indicador comparativo para sustentar o entendimento de que seriam desnecessários.

22.2.49. Essa integração era fundamental para que informações sobre pagamentos efetuados no âmbito dos contratos celebrados pela Codesp pudessem ser apresentados no Gescon, trazendo dados automaticamente a respeito da execução e possibilitando uma melhor gestão e acompanhamento dos contratos, incluindo informações a respeito das garantias contratuais.

Pagamento efetuado sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (peça 137, p. 40-49)

22.2.50. Nota-se que, no relatório de auditoria, muitas conclusões se basearam em redações e registros de documentos, sem uma busca efetiva da comprovação de realização das demandas. A apuração baseada apenas em documentos pode não ser confiável, visto que podem estar eivados de erros materiais em decorrência do excesso de trabalho dos técnicos responsáveis.

22.2.51. Não se pode restringir o ateste de uma execução exclusivamente com foco nos entregáveis. Independentemente da qualidade dos documentos gerados, a comprovação in loco da veracidade da execução é que determina a qualidade do serviço ou atividade.

22.2.52. Adicionalmente, uma série de irregularidades levantadas foram relacionadas à suposta inexistência de entregáveis, o que é uma inverdade, visto que as execuções poderiam ser constatadas por processo simples, acessando a pasta repositório que contém os arquivos referentes às ordens de serviço ou apurando se a execução efetivamente foi realizada.

22.2.53. Todas as ordens de serviços abaixo possuem comprovações que podem atestar a execução e estão disponíveis para averiguações, bem como os resultados gerados, que podem ser conferidos para fins de ateste final, podendo ser solicitados por essa Eg. Corte de Contas junto à Codesp, tendo em vista que o requerido não pertence mais aos quadros da empresa. Frisa-se também que a Codesp acompanhava a execução dos trabalhos demandados e a empresa contratada apresentou os entregáveis solicitados antes dos prazos máximos de execução, definidos em cada OS.

22.2.53.1. OS 3/2016 – elaboração do Plano de Segurança da Informação, a Codesp não definiu entregáveis, entretanto, os resultados podem ser constatados através dos resultados

produzidos (cronograma à peça 137, p. 42);

22.2.53.2. OS 7/2016 – módulo estratégico de Gestão de Continuidade dos Contratos, Serviços e Estratégias corporativas, alinhando a metodologia corporativa existente e integração com gestão base de riscos da Codesp (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 43);

22.2.53.3. OS 12/2016 – diagnóstico de governança do ambiente tecnológico para apoio estratégico aos serviços, contratos e projetos recomendáveis para melhoria e evolução do ambiente corporativo da Codesp (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 43-44);

22.2.53.4. OS 14/2016 – serviço de sustentação operacional para levantamentos técnicos de apoio administrativo (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 44);

22.2.53.5. OS 15/2016 – serviço de sustentação operacional para levantamentos técnicos de apoio administrativo (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 45);

22.2.53.6. OS 20/2016 – serviço de sustentação operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 45); e

22.2.53.7. OS 3/2017 – serviço de sustentação operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura (cronograma e entregáveis à peça 137, p. 46).

22.2.54. Por fim, em relação às referidas Oss, o citado pede que o trabalho de análise leve em consideração os seguintes pontos, previstos no Decreto 9.830/2019: as necessidades existentes naquela época; o contexto que exigiu uma tomada de decisões; os riscos advindos da não tomada de decisões; as exigências advindas do cargo ocupado pelo citado; as consequências da continuidade da imputação ao citado; a boa-fé em melhorar a qualidade da gestão naquela época; e a possibilidade de realizar um ajuste na gestão do contrato.

Análise

22.3. Inicialmente, por pertinência com a análise das alegações do citado, que foi Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp e gestor do Contrato DIPRE/39.2016, no período de 16/8/2016 a 15/5/2017, recupera-se jurisprudência do TCU exarada em vários julgados, entre os quais o Acórdão 1.450/2011-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes:

É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença.



22.4. O Instrumento Normativo Política de Governança de TIC da Codesp (peça 2, p. 16), juntamente com a jurisprudência corrente do TCU, também sinaliza que a responsabilidade pelo acompanhamento da execução contratual cabe ao gestor e ao fiscal do contrato.

22.5. Ademais, como esclarecido no relatório de auditoria (peça 2, p. 16-17), o item 10.2.3, do referido contrato, definiu que somente após emissão do termo de recebimento definitivo, a Codesp efetuará os pagamentos. O gestor do contrato é responsável por assinar os termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços e produtos, juntamente com o fiscal do contrato, e por assinar as notas fiscais emitidas pela empresa contratada.

22.6. No caso concreto, o gestor citado foi responsabilizado por ter assinado aceite definitivo de ordens de serviço e/ou de ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993, pois sem a sua assinatura nos referidos documentos não seria possível a efetivação dos pagamentos.

22.7. Considerando que o citado assumiu o cargo de Gestor do Contrato DIPRE/39.2016 em 16/8/2016, teve ciência do Relatório de fiscalização de contrato – IN 01/2016 (TC 015.997/2018-9, evidência 81), elaborado em 22/6/2016, em que o então fiscal do contrato recomendou que os pagamentos referentes ao licenciamento da solução somente fossem realizados após a homologação da ferramenta por completo, assim como do Relatório de fiscalização de contrato – IN_04/2016 (TC 015.997/2018-9, evidência 95), de 6/9/2016, em que o fiscal recomendou que fossem glosados os pagamentos referentes a três notas fiscais, das quais, duas foram atestadas pelo defendente.

22.8. Merece registro que, de fato, seu mandato como gestor do contrato se encerrou em maio de 2017, portanto, antes do início dos trabalhos de auditoria da CGU, que ocorreu em junho de 2017, quando foram constatadas irregularidades no planejamento e na execução do contrato em tela.

22.9. No entanto, após a conclusão dos trabalhos, a CGU recomendou à Codesp que suspendessem os pagamentos a título de serviços de manutenção e suporte e cancelassem os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico. Todavia, além de não buscar recuperar os valores pagos, a Companhia realizou, em seguida, outros pagamentos semelhantes. Ademais, não cancelou as ordens de serviço apontadas pela CGU como estranhas ao objeto do contrato e continuou realizando contratações que não estariam englobadas no escopo da avença, conforme confirmado pela equipe de fiscalização no decorrer da auditoria.

22.10. Dessa forma, ainda que somente posteriormente a sua gestão as irregularidades tenham sido investigadas de forma mais detida, o citado teve ciência das principais, enquanto atuou como gestor contratual, mas não adotou providências para cancelar ou suspender pagamentos, que atestou para realizar averiguações, e continuou a atestar ordens de serviço e notas de fiscais de serviços para fins de pagamento, o que reforça sua responsabilização pelas irregularidades elencadas.

22.11. Em prosseguimento, para comprovar a necessidade da contratação, o citado argumentou que, durante a auditoria, teria sido oportuna a realização de um mapeamento de processos da Codesp pela equipe de auditoria pois permitiria concluir que não havia problemas somente no processo de contratações de TI, mas em toda a instituição, o que demonstraria necessidade clara da utilização da ferramenta.

22.12. O mapeamento de processos, de fato, é uma técnica útil, mais teria sido mais bem aplicado pela própria Companhia durante o planejamento da contratação para justificar e fundamentar a aquisição das soluções de TI e respectivos quantitativos de licenças. A mera

proximidade entre os quantitativos de licenças adquiridas com a quantidade de gerências é insuficiente para demonstrar que a quantidade contratada resultou das efetivas necessidades da entidade. Esperava-se dos gestores, em atendimento ao disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, a realização de um estudo, ainda que de caráter estimativo, apontando o racional da quantidade contratada.

22.13. Ainda que o descontrole administrativo e a falta de maturidade de gestão, entre outros problemas citados, pudessem ser, em parte e em um primeiro momento, endereçados com a aquisição e utilização de soluções de TI, não seriam sistemicamente tratados sem um mapeamento prévio das possibilidades e limitações do uso dessas ferramentas pela Companhia, em um projeto mais amplo que estivesse focado na melhoria dos processos internos de gestão.

22.14. Isso posto, considerando que as alegações do citado sobre a adequabilidade do planejamento da contratação (ex: pertinência da justificativa para as soluções que foram adquiridas), são semelhantes às dos responsáveis que foram ouvidos e/ou citados por terem efetivamente participado do planejamento, e já foram tratadas nesta instrução, só são analisadas quando pertinentes aos motivos pelos quais o defendente foi citado.

22.15. Em relação à alegação de insuficiência de evidências na auditoria realizada pelo TCU para comprovação de irregularidades, esclarece-se que, como registrado no relatório (peça 2, p. 31), em face do limite temporal e da grande quantidade de ordens de serviço emitidas durante a execução contratual, não foi possível, naquele momento, analisar todas as OSs do contrato, selecionando-se algumas por critério de materialidade e risco, no entanto, foram juntadas evidências documentais relativas a todas OSs pelas quais o responsável foi citado, nos autos do TC 015.997/2018-9.

22.16. Entretanto, nesta etapa processual, em que o TCU recebeu os documentos de execução contratual, foram avaliadas todas as ordens de serviço emitidas e, conforme já relatado diversas vezes, entendeu-se que elas não foram capazes de comprovar a execução dos serviços.

22.17. Os parágrafos 18.85 a 18.93 apresentaram a conclusão de que os documentos de execução contratual foram produzidos para dar ar de legalidade e adequação aos pagamentos executados no âmbito do contrato.

22.18. Quanto à não obtenção ou possível falta de acesso a artefatos que comprovam a execução de todas as demandas contratuais, que, segundo o citado, estariam em pasta no ambiente computacional da Codesp, esclarece-se que, durante a auditoria, foram feitas inspeções in loco e realizadas uma série de diligências para colher evidências documentais sobre os indícios de irregularidades apontados pela CGU e pela Audit/Codesp e achados complementares da equipe do TCU. Algumas das diligências inclusive tiveram que ser reiteradas por se constatar erros materiais, como a ausência de páginas dos processos.

22.19. A Codesp inclusive foi alertada, nos ofícios de requisição, que se não fossem disponibilizados à equipe os documentos comprobatórios solicitados estaria caracterizada a sonegação de processo, documento ou informação requisitada, ensejando aplicação de multa, nos termos do art. 268, incisos V e VI, do Regimento Interno, c/c art. 58, incisos V e VI, da Lei Orgânica do TCU.

22.20. Em complemento, ressalta-se que algumas constatações como a duplicidade de pagamentos para OSs cujas demandas teriam aproveitado artefatos já previamente produzidos, constaram dos relatórios de fiscalização da lavra do fiscal, que conhecia as particularidades do contrato, acompanhava presencialmente a execução das tarefas pela empresa contratada e tinha acesso ao repositório de informações da Codesp.

22.21. Ainda, em relação à suficiência das evidências que compõem o conjunto probatório,



também cabe resgatar a jurisprudência do TCU, emanada do Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, Relatora Min. Ana Arraes (Acórdão 8.250/2021-Segunda Câmara, Rel. Min Bruno Dantas, e outros), que assim enuncia:

É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contra indícios de sua participação nas irregularidades.

22.22. *Segundo essa orientação, as evidências referentes à solicitação, execução e ateste de demandas são necessárias para caracterização e quantificação do débito por aquisição antieconômica atribuído ao citado, mas compõem um conjunto mais amplo de evidências que demonstraram que as falhas verificadas durante a execução contratual decorreram da condução irregular dos atos administrativos que antecederam a adesão à ARP SEP 10/2015 pela Codesp.*

22.23. *Não obstante não ter participado da fase de planejamento do projeto, era exigido do ora defendente a adoção de providências concretas na fase de execução do contrato, como a paralisação da execução até que fossem solucionadas todas as pendências, ou outras providências legais para que o órgão reivindicasse do contratado o cumprimento de suas obrigações.*

22.24. *Também fizeram parte das evidências de auditoria entrevistas realizadas pela equipe do TCU com funcionários das áreas de negócio da Codesp, alguns dos quais, segundo o citado, poderiam demonstrar um viés de desaprovação com o uso das soluções, em decorrência da resistência cultural. Entretanto os usuários foram entrevistados porque tinham papel chave nas áreas estratégicas em que atuavam, e, portanto, detinham licenças nominadas das soluções e, supostamente, tinham maior familiaridade no uso das ferramentas. No entanto, verificou-se a falta de conhecimento, inclusive como consequência da insuficiência de treinamento, que também era serviço objeto do contrato.*

22.25. *Ademais, os depoimentos apenas reforçaram a constatação de aquisição antieconômica das soluções, visto que, mesmo considerando prazos para treinamento dos usuários, instalação e adaptação das soluções, passaram-se mais de dois anos da assinatura do contrato sem qualquer uso do sistema Gescon, e que, a despeito de as licenças iniciais não estarem sendo utilizadas, ainda foram feitas aquisições adicionais.*

22.26. *Nessa linha, a justificativa de ter havido um erro em atributo de software para justificar que havia baixo número de licenças atribuídas a servidores da Codesp pela N2OTI, também não deve ser acolhida, visto que, como já esclarecido em relatório (peça 2, p. 23, parágrafo 146), se tivesse havido erro de atributo, ao fazer a correção, o novo valor correto do número de licenças previamente atribuídas apareceria automaticamente, mas, conforme observado pela equipe, isso não ocorreu, sugerindo que esses usuários estariam sendo acrescidos continuamente.*

22.27. *A falta de determinação normativa para utilização do Gescon como ferramenta padrão de gestão pela Codesp – explicação levantada pelo defendente para a falta de uso das soluções adquiridas, para justificar que extrapolaria sua competência – poderia representar um risco, e, assim entendido, deveria ter sido tratado de forma prévia, no mapeamento de riscos da contratação.*

22.28. *No entanto, não deve ser entendida como fator preponderante para a não utilização efetiva das soluções, mas sim a falta de levantamento dos aspectos que certificassem de que existia uma necessidade de negócio claramente definida, quando se realizou o planejamento da contratação, como apontado pelas auditorias realizadas.*

22.29. *Ademais, a posterior imposição por normatização de uso das soluções seria subverter os fins da contratação pública, priorizando-se o objeto da contratação (por estar disponível em*

ARP então vigente), para depois se criar sua necessidade.

22.30. *As exigências normativas previstas na então IN 4/2014 tem como um dos principais objetivos garantir que as contratações de TI atendam às reais necessidades corporativas e de negócio das instituições, no entanto, o Contrato DIPRE/39.2016 teve um escopo muito amplo, visando a aquisição de três diferentes soluções de TI, sem ter sido realizado dimensionamento prévio pela Codesp das reais necessidades e possibilidades de implementação.*

22.31. *Como explicado pelo gestor, basicamente foi feita uma contagem da quantidade de funcionários dos setores que poderiam ser potenciais usuários das ferramentas, priorizando-se setores supostamente estratégicos, mas não houve participação formal das unidades de negócio da entidade que teriam suas atividades e processos afetados no planejamento da contratação.*

22.32. *O citado também argumenta que muitas conclusões se basearam em redações e registros de documentos, sem uma busca efetiva da comprovação de realização das demandas, e que a apuração baseada apenas em documentos pode não ser confiável, visto que podem estar eivados de erros materiais em decorrência do excesso de trabalho dos técnicos responsáveis.*

22.33. *Contudo, o posicionamento corrente dessa Corte de Contas é de que a evidência documental é requisito indispensável para comprovação e pagamento de serviços contratados (Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro e Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo):*

Os serviços prestados só podem ser pagos em sua totalidade mediante evidência documental de sua realização, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato.

22.34. *Nesse sentido, não se coaduna com a argumentação do citado de que falhas observadas nas evidências documentais, como falta de páginas, reaproveitamento de formulários, erro de datas ou outros, seriam apenas falhas menores, de caráter apenas formal, visto que podem dificultar ou mesmo inviabilizar a comprovação da prestação dos serviços e, portanto, implicar em responsabilização do gestor e/ou gerar cobrança de débito e/ou multa.*

22.35. *Como ressaltado no relatório de auditoria (peça 2, p. 17), o gestor pode ser responsabilizado pela ausência de conferência mesmo de aspectos formais dos processos de pagamento, nos quais houver inconsistências cronológicas e ausências de assinaturas que seriam perceptíveis em um exame realizado com o rigor exigido pela matéria (voto condutor do Acórdão 1.651/2010-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz), e, como já apontado nesta instrução, também é passível de responsabilização quando há descontrole administrativo notório e prolongando, como se observou no caso concreto.*

22.36. *Ao sinal de incerteza quanto à execução do objeto nos moldes propostos, como apontado nas auditorias realizadas bem como em pelos menos dois relatórios de fiscalização: “Relatorio de Fiscalização_1_2016” (TC 015.997/2018-9, Evidencia 81) e “Relatorio_4_fiscalizacao_do_contrato” (TC 015.997/2018-9, Evidencia 95), caberia ao gestor conduta oposta a que adotou na ocasião.*

22.37. *O citado também defende que os módulos adquiridos para o Gescon e BI foram instalados, encontram-se em uso e promoveram melhorias pontuais, a exemplo do módulo de credenciamento demandado pela gerência ambiental, entretanto, relaciona apenas benefícios genéricos e não apresenta evidências documentais do atingimento de propósitos pré-definidos e específicos.*

22.38. *Dessa forma, prevalece a conclusão da equipe de auditoria da Secex-SP de que os módulos não agregaram funcionalidades relevantes ao Sistema Gescon e não estavam sendo utilizados para gerenciar e controlar licitações e objetos correlatos, de modo que as aquisições*

dessas funcionalidades extras não deveriam ter ocorrido, o que caracteriza a incidência de débito no valor integral pago.

22.39. Em relação aos treinamentos, como comprovado pelo responsável, o contrato DIPRE/39.2016 prevê apenas um número máximo de alunos (quinze), diferentemente do previsto no respectivo Termo de Referência, que também exige número mínimo de alunos (dez), portanto, no caso das OSs 18/2016 e 2/2017 (Serviço de Treinamento de Usuários das Soluções), no valor de R\$ 14.000,00, cada, que se referem a treinamento realizado para sete funcionários, acatam-se as justificativas do responsável, visto que há comprovação da realização dos treinamentos, apesar de não ter havido comprovação da utilização e da necessidade dos sistemas objetos dos treinamentos.

22.40. No que se refere ao treinamento para a Solução de BI, OS 7/2017, também orçada em R\$ 14.000,00, apesar de alegar que existem documentos comprobatórios no ambiente da empresa, o responsável, não juntou qualquer documentação comprobatória de sua realização, razão por que se rejeitam as justificativas.

22.41. Quanto ao pagamento por produtos não entregues, o citado se limitou a reafirmar, de forma genérica, que existem comprovações documentais de todas as entregas nas pastas eletrônicas da Codesp, assunto já refutado nessa seção, mas não apresentou novos elementos comprobatórios.

22.42. Em relação às OSs 22/2016, 6/2017, 3/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 20/2016 e 3/2017, o defendente apenas apresentou uma lista dos entregáveis e cronogramas sem comprovar a correlação dos produtos gerados com os propósitos das demandas, e reiterou que estariam disponíveis no repositório da Codesp, alegação já analisada neste tópico.

22.43. Quanto às NFs 161 e 162, referentes às OSs 10/2016 e 13/2016, contrariamente a alegação do citado de que não identificou qualquer notificação de ocorrências a serem corrigidas, o fiscal do contrato, por meio do “Relatório de fiscalização de contrato – IN_04/2016”, reprovou a NF 161 por diversas inconsistências. O principal motivo da reprovação da nota fiscal foi o fato de que os serviços constantes na OS 13/2016, que gerou a NF 161, já teriam sido pagos como serviços realizados na OS 4/2016, o que caracterizaria um pagamento em duplicidade.

22.44. Essa constatação inclusive foi posteriormente confirmada pela então Secex-SP, nos autos de representação acerca da presente contratação (TC 023.599/2018-9, peça 4, apenso), que, em análise do próprio relatório da empresa N2OTI, constatou que os respectivos pagamentos foram realizados antes do ateste, tratando-se, portanto, de documentos criados apenas para justificar os pagamentos anteriormente negados pelo fiscal antecessor do contrato, por já terem sido pagos em outras ordens de serviço.

22.45. A afirmação de que foram realizadas solicitações de serviços semelhantes do catálogo de serviços do Contrato DIPRE/39.2016, por serem comuns a diversas demandas, não é suficiente para afastar as irregularidades referentes ao aproveitamento de entregáveis que foram utilizados para comprovar demandas já concluídas, como no caso das OSs 4, 10/2016 e 13/2016, visto que os produtos eram iguais ou praticamente iguais, não justificando cobrança em duplicidade, como já suficientemente demonstrado no relatório de auditoria.

Considerações sobre a nova citação

22.46. Posteriormente o responsável foi novamente citado (peça 284) em virtude de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria – peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3). Requer que as novas alegações sejam avaliadas e analisadas em conformidade e

em conjunto com as alegações anteriormente oferecidas, e além de reforçar as teses já defendidas, acrescenta que (peça 284 p. 1-5):

22.47. As alegações inseridas nesta peça de alegações devem ser avaliadas e analisadas em conformidade e em conjunto com as alegações anteriormente oferecidas, de forma a evitar o bis in idem, e assim permitir o exercício da ampla defesa e do contraditório, corolário do devido processo legal.

Obrigação contratual de pagar (peça 284, p. 5-6)

22.47.1. Os serviços de manutenção e suporte eram previsões legais, advindas de um contrato celebrado e a não aceitação de tal condição pelo citado inviabilizaria a contratação, ademais, a Codesp não dispunha de equipe técnica qualificada e capacitada a manter e dar suporte na ferramenta, o que tornou essencial e obrigatória.

22.47.2. Por força do cargo que ocupava e ciente de suas responsabilidades, especialmente a de atender as necessidades identificadas naquela época, o citado não poderia se eximir de suas atribuições e se negar a atestar uma obrigação prevista em contrato, visto que estaria sujeito à responsabilização e penalizações administrativas, ressaltando-se que o requerido não participou da contratação tampouco da elaboração da referida ARP da SEP, o que lhe impõe apenas executar o previsto contratualmente

Recebimento da solução (peça 284, p. 6-11)

22.47.3. O fornecedor executou os seus serviços e atendeu a todos os requisitos e prazos estabelecidos no edital e todos os serviços executados pelo fornecedor foram recebidos e testados, comprovando a existência da prestação de seus serviços, justificando o aceite do recebimento definitivo e/ou ordens de fornecimento pelo citado.

22.47.4. Assim foram cumpridas apenas as exigências do processo de execução do contrato, com relação ao que estava previsto contratualmente, discordando-se do entendimento subjetivo dos auditores do TCU no sentido de que deveriam ter sido apresentadas mais evidências da prestação dos serviços. Adicionalmente são apresentadas evidências da entrega de produtos e realização dos serviços das seguintes ordens de serviço: OS 1/2017 – entrega de licenças perpétuas do item 03 – Solução Business Intelligence – BI; OS 008/2017 - Licenciamento de uso perpétuo da solução de TI – item 01 – Solução de gerenciamento de Portfólio e Projetos (peça 284, p. 7-11).

Do fato referente à natureza perpétua das licenças (peça 284, p. 11-13)

22.47.5. Cabe inteiramente ao fornecedor responder sobre a entrega de licenças de software em desconformidade com sua proposta, pois para efetivação do contrato original na SEP foi conduzido processo de contratação com inteira responsabilidade visto que houve licitação, disputa pelo menor valor daquele objeto, habilitação da empresa com a melhor proposta de preço, e o fornecedor atendeu a todos os requisitos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos, fiscais e trabalhistas.

22.47.6. O relatório tende a culpar os técnicos envolvidos (Marcos e Flavio) referenciando o Acórdão 436/2019, ou seja, utilizando julgado posterior para culpabilizar fatos ocorridos em 2016 e 2017, mas, à época da realização da contratação, nenhum normativo impunha que os técnicos teriam que vasculhar todos os demais fornecedores de artefatos da solução para verificar a conformidade do que estava sendo fornecido pela empresa contratada.

22.47.7. Estar-se-ia diante do que, no direito consumerista é caracterizado como vício oculto, pois é uma falha que não pode ser verificada no momento, visto que a contratada declarou que as licenças eram perpétuas conforme instrumento contratual, desta forma, não havia o porquê

de os técnicos não acreditarem.

22.47.8. Admitir alguma culpa dos servidores quanto a este ponto é exigir muito além das suas responsabilidades e competências, e refuta-se qualquer possibilidade de responsabilizar os servidores pela natureza das licenças fornecidas, por ausência de pressuposto legal.

Da validação do processo de contratação por toda a instituição (peça 284, p. 13-14)

22.47.9. A segregação de funções determina que um servidor não pode ser responsável por mais de uma função, e, por esta ótica, a estrutura da Codesp resguardava esse princípio, ao definir a cada um, uma responsabilidade institucional. No presente caso, o processo de contratação passou por diversas áreas internas da Codesp sem nenhuma observação ou despacho contrário.

22.47.10. Sendo válida a contratação, e cumpridos todos os requisitos contratados, como ajustes e implantação, não resta outra atitude do servidor do que emitir o termo de recebimento definitivo, assim como o atesto dos serviços de manutenção e suporte, pois essa era a previsão contratual, oriunda da Ata de Registro de Preço da SEP, que não contou com a participação do citado.

Inexistência de má-fé (peça 284, p. 14-15)

22.47.11. O citado demonstrou a regularidade e a legalidade das condutas, inexistindo má-fé, sobretudo porque os atos foram embasados na melhor doutrina, jurisprudência e orientação jurídica, e, em nenhuma hipótese, foi ensejador de dano para o Erário. Com base nessa premissa, o Tribunal de Contas da União tem deixado de aplicar multa (peça 284, p. 14-15). Logo, não se pode imputar supostas irregularidades ao citado, que agiu exclusivamente em estrito interesse da Administração.

Da ausência de nexo de causalidade entre os fatos e o citado (peça 284, p. 15-17)

22.47.12. As causas que materializaram a situação são provenientes do que rezava o contrato, sua obrigação de fazer e seu entendimento em decorrência da sua descrição. De outro lado, temos que os fatos que levaram ao entendimento de ocorrência de irregularidades se deram durante a execução, muito após o seu desligamento da Codesp.

22.47.13. Para uma imputação de irregularidade é indispensável existir nexo de causalidade, é o vínculo fático, mas ocorre que o relatório de auditoria não trouxe nenhuma comprovação inquestionável de que o citado tenha dado causa. De forma contrária, o relatório não avalia estes cenários trazidos por esta peça e que são de extrema importância para afastar de forma definitiva qualquer entendimento de que houve irregularidade em sua conduta.

22.47.14. Não houve dolo ou culpa por parte do citado em relação às irregularidades descritas, pois ficaram evidentes que são decorrentes da não utilização do sistema, e não da execução das atividades nas ordens de serviços, as quais foram executadas, recebidas e pagas, assim como o pagamento pela manutenção e suporte dos sistemas também eram devidos os pagamentos. Caso os pagamentos fossem indevidos, a área estratégica da empresa deveria ter determinado a exclusão das referidas funcionalidades e, somente depois de retirados os subsistemas, poderiam deixar de pagar pelo suporte e manutenção.

Inexistência de dolo e a responsabilização do agente público (peça 284, p. 17-18)

22.47.15. Tendo por base as premissas do Decreto 9.830/2019, em conjunto com os esclarecimentos trazidos na condição de recurso, não deve qualquer imputação ao citado, que também em momento algum agiu com dolo, ou até mesmo com erro que fosse considerado sequer “leve”, quanto mais, quanto a erro “grosseiro”, o qual seria motivo para sua responsabilização.

Análise

22.48. Inicialmente, como já analisado no caso de outros responsáveis, não merecem prosperar os argumentos sobre a obrigatoriedade de pagamento dos serviços de suporte e manutenção apenas por obrigação contratual, pois, conforme extensamente demonstrado pela equipe de auditoria, a Codesp não utilizava o sistema Gescon e, apenas utilizava de forma pontual o sistema de BI, portanto não seria possível admitir a necessidade de manutenção corretiva dos sistemas.

22.49. Também se comprovou que diversos pagamentos dessa natureza foram feitos pela Companhia antes mesmo dos softwares estarem instalados no ambiente de produção e em uso, e, além disso, houve aquisição em excesso de licenças pela Codesp, o que inflou o pagamento pelos serviços de suporte e manutenção (peça 2, p. 28-28).

22.50. Como fator agravante, não foram emitidos os termos de aceite provisórios e definitivos no caso da prestação do serviço de manutenção e suporte, conforme determina as alíneas “a” e “b”, do inciso I, do art. 73, da Lei 8.666/1993, e os pagamentos foram autorizados a partir dos atestes realizados pelos gestores do contrato diretamente nas notas fiscais emitidas pela empresa contratada.

22.51. Sobre a matéria, a jurisprudência do TCU é firme em reprovar a realização de pagamento sem a prestação efetiva dos serviços, a exemplo dos seguintes acórdãos:

A Administração não deve realizar pagamentos a empresas contratadas sem a devida comprovação da prestação efetiva e integral dos serviços contratados. (Acórdão 2.038/2008-TCU-Plenário, Relator: Min. Guilherme Palmeira)

A efetivação de pagamentos sem contraprestação de serviços ou fornecimento de material caracteriza desvio de recursos públicos e fraude contra a Administração. O agente público que realiza pagamento indevido é responsável solidário com os que recebem (Acórdão 2.148/2008-TCU-Plenário, Relator: Min. Valmir Campelo)

22.52. Já sobre o nexo de causalidade da irregularidade com a atuação do gestor, resgata-se enunciado de recente decisão desta Corte:

A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento. (Acórdão 929/2019-TCU-Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler) (grifo nosso)

22.53. Ou seja, no presente caso, o nexo de causalidade, e, portanto, a culpabilidade, decorre de o responsável ter dado aceite definitivo das OSs sem a devida comprovação da prestação dos serviços, o que possibilitou os pagamentos irregulares, como demonstrado na Matriz de Responsabilização (peça 2, p. 99).

22.54. Relativamente à alegação de boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

22.55. Mas, após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão do Contrato DIPRE.

22.56. Em relação à não existência de dolo por parte do responsável, a jurisprudência desta Corte de Contas prevê que o descumprimento de normativo da entidade pelo gestor,

especialmente o que resultar em danos materialmente relevantes, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942), para fins do exercício do poder sancionatório do TCU (Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler).

22.57. O erro grosseiro também fica caracterizado com a inobservância do dever de cuidado pelo gestor, visto que foi praticado com culpa grave, não exigindo configuração de dolo (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes, e Acórdão 1.620/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas, entre outros), que, no caso do responsável, ficou caracterizada pela falta de supervisão mais rigorosa por parte do responsável, visto que o contrato era o maior da área de TI da Codesp, durante seu mandato.

22.58. Por fim, em relação à natureza perpétua de licenças fornecidas da solução de gerenciamento de portfólio e projetos (CA PPM) para a Codesp, que foi objeto de citação do responsável nesta TCE, o assunto já foi extensivamente analisado no âmbito do processo TC 023.599/2018-9 (representação, apenso), em parecer exarado pela Sefti (TC 023.599/2018-9, peça 123, p. 8-12), e no relatório do Ministro-Relator que embasou o Acórdão 2.797/2019-TCU-Plenário (TC 023.599/2018-9, peça 128), em que se ressaltou que (p. 13-14):

Segundo jurisprudência deste Tribunal, a responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas. Nesse sentido são os Acórdãos 929/2019-Plenário, Relator Benjamin Zymler; e 4.711/2014-Primeira Câmara, Relator Walton Alencar.

22.59. Os argumentos apresentados pelo citado não são suficientes para afastar sua responsabilidade pelo débito decorrente, pois ele atestou o recebimento das referidas licenças, apesar de não atenderem às exigências especificadas na ordem de serviço de referência, e possibilitou a efetivação dos pagamentos.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

22.60. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

22.61. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável estava ciente das irregularidades da contratação, deu aceite irregular dos serviços, possibilitando pagamentos irregulares.

22.62. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

22.63. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

22.64. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcos Barreto Fernandes, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

22.65. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a

ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

22.66. Em relação aos serviços de treinamento entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas pela empresa N2OTI sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado ao responsável, de forma isonômica com outros responsáveis citados sobre a mesma questão, visto que, apesar de não ter juntado documentação comprobatória de sua realização, a empresa contratada, N2OTI, juntou evidências documentais suficientes para comprovar que foram realizados os treinamentos (parágrafos 17.75 a 17.79), razão por que se acolhem as justificativas.

23. Cristiano Antônio Chehin (CPF 162.358.848-00)

23.1. O Sr. Cristiano Antônio Chehin, Gerente de Operações e Soluções de TI da Codesp, a partir de 12/5/2017, e Gestor do Contrato DIPRE 39/2016, a partir de 28/6/2017, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 111 e 255), conforme documentos constantes das peças 115 e 261, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 147 e 290.

23.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.3.2, 9.3.1.3.3, 9.3.1.5.2, 9.3.1.6.1, 9.3.1.6.2 e 9.3.1.9.2, tendo respondido, em síntese, que (peça 147):

Do Relatório de Auditoria TC 015.997/2018-9 e do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário

Alegações iniciais (peça 147, p. 1-6)

23.2.1. Se o intuito da fiscalização fosse realmente auditar os serviços e produtos oriundos do contrato, teria, no máximo, apontado eventuais irregularidades procedimentais de menor importância, que resultariam em uma recomendação por parte desta Corte de Contas no sentido de padronizar as contratações e demais atos administrativos praticados pela Codesp, visto que, por conta da sua cultura interna, a empresa apresentava alguns problemas de preenchimento, padronização e organização de documentos.

23.2.2. A auditoria se pautou na existência ou não de documentos que comprovassem a prestação dos serviços e a entrega dos produtos, porém, grande parte das supostas irregularidades detectadas poderiam ter sido solucionadas com a análise do que foi efetivamente entregue pela empresa N2O, por meio de acesso aos sistemas contratados e instalados, que comprovam a materialidade dos trabalhos desenvolvidos durante a vigência do Contrato.

23.2.3. A Codesp possui métodos de fiscalização e execução de contratos que podem ser melhorados, otimizados e, até mesmo, atualizados, mas não implica necessariamente irregularidade nos seus contratos ou nas execuções contratuais, significa apenas que a empresa precisa melhorar e otimizar os seus serviços, como o acompanhamento das execuções contratuais, razão por que foram contratados os serviços junto à empresa N2O.

Das condutas imputadas ao ora requerido (peça 147, p. 6-7)

23.2.4. Em 12/5/2017, o ora requerido foi nomeado Gerente de Operações e Soluções de TI da Codesp, sendo nomeado gestor do contrato apenas em 28/6/2017, portanto se manifesta apenas sobre as supostas irregularidades ocorridas após a sua nomeação.

23.2.5. Durante o período em que esteve vinculado à Codesp, o requerido sempre agiu de boa-fé e com zelo, de forma a honrar com suas obrigações e defender os interesses da Companhia, e,

como gestor do contrato, não só exerceu as atividades inerentes a tal cargo, como também procurou tornar efetiva a implantação do sistema contratado, justamente por ter como uma de suas obrigações o zelo pelo erário, conforme relato às p. 9-10, da peça 147.

Das razões de mérito

Sobre as práticas internas da Codesp – motivos da utilização precária do sistema (peça 147, p. 7-11)

23.2.6. A não utilização de parte dos sistemas não ocorreu porque eram desnecessários, mas sim porque houve uma resistência por parte dos servidores da Codesp em utilizá-los, demonstrando a necessidade de ser publicada uma resolução para que o sistema objeto do Contrato DIPRE 39/2016 fosse utilizado.

23.2.7. Nessa direção, outro contrato da empresa teve como objeto o desenvolvimento de sistema eletrônico para tramitação de documentos, e o respectivo sistema foi instalado e está sendo devidamente utilizado, o que só foi possível porque o novo Diretor-Presidente publicou a Resolução DIPRE 247.2018, que determina expressamente que os servidores da Codesp devem fazer uso do Sistema Docas Digital.

23.2.8. Nos termos do Decreto Federal 9.830/2019, ao analisar os atos administrativos, o ente fiscalizador deve considerar as orientações gerais vigentes à época da produção do ato e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente público

Sobre as soluções objeto do contrato (peça 147, p. 11-14)

23.2.9. O Relatório de Auditoria atentou-se somente ao sistema Gescon e ao fato de tal solução não ser utilizada pelos servidores da Codesp, mas se a equipe fiscalizadora tivesse atentado ao material que foi desenvolvido e os resultados produzidos pela empresa N2OTI, verificaria que há outras soluções de igual ou maior importância que o Gescon que comprovam a regularidade e eficácia do Contrato e seus efeitos positivos para a Companhia.

23.2.10. Tanto assim que novas funcionalidades desenvolvidas pela empresa N2OTI para a Codesp resultaram na premiação da Companhia pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), por meio do Indicador de Governança IG – Sest.

23.2.11. Ferramentas desenvolvidas e que estavam em plena operação quando da realização da auditoria (Módulo de reuniões, Sistema de credenciamento e Sistema de fluxo de Pagamentos), auxiliaram, por exemplo, no projeto de diminuição da dependência do uso de papel.

23.2.12. Para se verificar se o Contrato cumpriu com a sua função, é necessário analisar o trabalho desenvolvido junto à Codesp nos mais de dois anos de parceria com a empresa N2OTI, e os resultados práticos que esse trabalho trouxe para a empresa em termos de avanço tecnológico e melhoria de gestão e operação.

Da regular contratação das novas funcionalidades (OS 9/2017, 15/2017, 20/2017, 3/2018 e 7/2018) (peça 147, p. 14-19)

23.2.13. O entendimento relativo às contratações dos nomeados módulos adicionais está equivocado, pois, (i) os nomeados módulos adicionais estavam previstos no escopo do Contrato; (ii) não poderiam ser substituídos por outros semelhantes; e, (iii) as funcionalidades que não dependiam da GECOL estavam sendo utilizados de forma plena.

23.2.14. Da leitura do conceito de Serviços de Integração (item 10.6.2.2, do TR, peça 147, p. 17), é possível concluir que o Contrato autoriza a “realização de manutenção evolutiva quando da necessidade de adição de novas funcionalidade visando adequação do sistema a novas realidades, a implementação de novos serviços e a realização de integração da Solução de TI

com sistemas externos e legados”, ou seja, engloba a contratação de novas funcionalidades que se mostrem necessários para uma otimização dos sistemas, inclusive de forma a integrar todas as ferramentas, para que não seja necessário inserir a mesma informação diversas vezes no sistema.

23.2.15. Não se trata, portanto, de um “contrato guarda-chuva”, como apontado no Relatório de Auditoria, em que serviços e produtos aleatórios, não vinculados ao objeto principal do contrato, poderiam ser incluídos no seu escopo, mas de um contrato com cláusulas mais abrangentes, porém limitadas a produtos e serviços que possuam relação com os sistemas contratados, visto não ser possível prever com exatidão eventuais novas funcionalidades que deverão ser desenvolvidas e implantadas para atender a necessidade de adequar o sistema a novas realidades.

Das particularidades das novas funcionalidades e sua utilização (peça 147, p. 19-24)

23.2.16. Ainda segundo o defendente, o Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário entendeu que a empresa N2O não poderia ser responsabilizada por eventual dano ao erário acerca dos nomeados módulos adicionais, pois restou comprovada a entrega de tais ferramentas, premissa que também deve ser aplicada aos servidores públicos, pois se foram entregues, não há que se falar em punição para nenhum dos envolvidos.

23.2.17. O requerido também procura explicar os benefícios trazidos pelas novas funcionalidades à Codesp resumidos abaixo (peça 147, p. 19-24). De forma geral alega que, durante a auditoria, não se verificou a real utilidade dos módulos, não sendo possível, portanto, afirmar se seriam ferramenta inúteis e/ou que não deveriam ser contratadas, também porque não se indicou no relatório quais produtos de prateleira que supostamente atenderiam as mesmas funções desses módulos, como relatado.

23.2.18. OSs 9/2017 e 3/2018 – estão vinculadas e se destinam ao desenvolvimento completo da funcionalidade “Módulo Reunião”. De forma objetiva, o módulo trouxe maior organização aos trabalhos do CONSAD e do DIREXE, da Codesp, além de otimizar os trabalhos realizados, o tempo dispendido e reduzir o consumo de papel.

23.2.19. OS 15/2017 – “Módulo de Acompanhamento e Apoio Financeiro”, que posteriormente foi nomeado de “Fluxo de Caixa”. Com a implementação passou a ser possível acompanhar e realizar movimentações financeiras e orçamentárias em tempo real, principalmente no âmbito dos contratos existentes, sendo acessível a todos os setores administrativos e gerenciais. Isso possibilitou um maior controle dos gastos, noção da verba disponível, e organização das despesas da Companhia.

23.2.20. OS 20/2017 – Destinada para elaboração e publicação da Suíte Gescon para a Codesp. A equipe de fiscalização entendeu que a Suíte Gescon seria apenas a interface do sistema, não sendo justificável a aquisição de um módulo nesse sentido, mas, na verdade, é a ferramenta que compõe a intranet da Codesp e abarca todas as ferramentas, módulos e sistemas contratados e instalados, e provê a integração entre esses componentes, permitindo o acesso direto por todos os servidores e colaboradores aos módulos e funcionalidades do Gescon, dentre eles, o Sistema Gescon, que possui o mesmo nome, fato que pode ter levado a equipe de fiscalização a erro.

23.2.21. OS 7/2018 – Implementação de “Módulo Acompanhamento de Atracação”, com esse novo módulo houve uma otimização do tempo de cadastro, redução do consumo de papel, aumento da produtividade e efetividade dos agentes, além de diminuição da ocorrência de erros decorrentes do registro manual. E por se tratar de um módulo com funcionalidade específica, dificilmente seria atendido por uma “ferramenta de prateleira”, de modo a permitir a comunicação com as demais funcionalidades, módulos e ferramentas do Gescon e facilitar a

troca de informações entre setores da Codesp.

Da necessidade dos serviços de suporte técnico e manutenção (peça 147, p. 25-28)

23.2.22. Conforme as subcláusulas 10.5.1 a 10.5.5 do Contrato (peça 147, p. 26), tem-se para os serviços que: (i) o pagamento pelos serviços de suporte independe da demanda gerada, ou seja, se há ou não solicitação de suporte por parte da Codesp, sendo cobrado um valor fixo pela disponibilidade do serviço; (ii) não há diferenciação entre serviço prestado na forma de suporte ou de atualização de licença; (iii) não há diferenciação se o suporte é prestado apenas para um sistema ou para todos; e (vi) o valor pago era fixo e devido mensalmente, independentemente do número de chamados registrados por mês.

23.2.23. Acrescenta-se que, na condição de Gestor do Contrato, o requerido teve conhecimento de que houve prestação de serviço em todos os meses em que ocupou tal função, o que pode ser conferido em consulta aos documentos da Codesp ou até mesmo serem solicitados tais relatórios à N2O, e o pagamento do serviço não se limitou ao fato de existir uma equipe à disposição da Codesp, pois em todos os meses houve a solicitação de suporte ou de manutenção técnica.

23.2.24. Ainda, por mais que o Gescon e o BI não fossem utilizados, as demais funcionalidades adquiridas pela Codesp e que são efetivamente utilizados, também demandam serviços de suporte e manutenção técnica, justificando o pagamento desses serviços.

23.2.25. Portanto, a integralidade dos valores pagos a título de serviços de suporte e de manutenção foi paga de forma regular, razão pela qual não é possível falar em dano ao erário.

Da regularidade na execução de serviços de “sustentação operacional” e “apoio estratégico” (peça 147, p. 28-33)

23.2.26. Embora a equipe de fiscalização afirme que não encontrou os documentos relativos à comprovação da prestação do serviço de algumas OSs, o fato de os pagamentos terem sido realizados implica que os responsáveis pelo contrato realizaram as devidas diligências para comprovar a prestação do serviço.

23.2.27. Alguns documentos podem ter se perdido ou não trazerem informações claras sobre os serviços prestados e produtos fornecidos, porém, os servidores da Codesp são dotados de fé-pública, havendo presunção de veracidade nos atos por eles praticados, e agiram nos estritos termos do contrato para emitirem aceite provisório, definitivo e autorizar o pagamento dos serviços prestados.

23.2.28. Além disso, a jurisprudência é categórica ao afirmar que a presunção de veracidade dos atos administrativos somente poderá ser desconsiderada quando houver provas em sentido contrário, o que não ocorre no presente caso (peça 147, p. 32).

23.2.29. A própria equipe de fiscalização reconheceu que os documentos relativos ao Contrato eram muitos e estavam desorganizados; dessa forma, a suposta ausência de documentos comprobatórios pode significar apenas que não foram localizados pela equipe. Ademais, vários documentos foram analisados de forma superficial e outros tantos sequer foram analisados. Premissas utilizadas para fiscalizar contratos desta Corte de Contas foram adotadas, sem se considerar que a realidade da Codesp é diversa.

23.2.30. As irregularidades apontadas pelo relatório de auditoria seriam sanadas com a oitiva dos servidores envolvidos diretamente na execução e fiscalização do contrato, com a realização de diligências para confirmar a materialidade dos serviços prestados e produtos entregues, entre outras diligências que atestariam a regularidade do contrato, mas não foram feitas.

23.2.31. Como nos casos em que o Acórdão 2.888/2018 reconheceu a entrega do

produto/serviço, isentando a N2OTI de qualquer ressarcimento, cumpre a esta Colenda Corte aplicar aos servidores a mesma premissa, pois determinar que os servidores ressarcam à Codesp os valores pagos, se o produto/serviço foi entregue, implicaria em enriquecimento sem causa da Companhia.

23.2.32. Em relação à regularidade das OSs 10/2017, 17/2017, 1/2018, 24/2017, 2/2018, 4/2018, 10/2018, 14/2017, 19/2017, 23/2017, 11/2017, 21/2017 e 26/2017, que foram assinadas por ele, o responsável argumenta, de forma geral, que, se houve o aceite definitivo dos serviços prestados e o pagamento das faturas, tais documentos comprobatórios foram apresentados, sendo considerados suficientes para atestarem a prestação dos serviços, e, sem maiores fundamentos, não há como afastar tal presunção, além disso, a devolução de valores por produtos que foram efetivamente entregues implica em enriquecimento ilícito da AP.

23.2.33. Também repisa que se a equipe de fiscalização tivesse diligenciado junto aos gestores do contrato, os vícios teriam sido sanados, sendo entregue a documentação correta que está em poder da Codesp e que também pode ser solicitada à N2OTI.

23.2.34. Apresenta ainda explicações específicas, que são resumidas abaixo para algumas das OSs contestadas, quando pertinente.

OSs 10/2017, 17/2017 e 1/2018 (peça 147, p. 33-37)

23.2.35. Segundo o relatório de auditoria, como o sistema BI não era utilizado pela Codesp, as OSs em epígrafe, referentes ao desenvolvimento de indicadores logísticos de BI, não deveriam ter sido pagas, principalmente a OS 10/2017. No entanto, convém afastar o entendimento de que os sistemas só podem ser considerados necessários com base na sua utilização pela Codesp, devendo-se também considerar os benefícios que eles podem trazer à Companhia. Ademais a não utilização dos sistemas contratados não decorre do fato deles serem desnecessários, mas da cultura interna da empresa, que é avessa aos avanços tecnológicos.

23.2.36. A postura da Corte de Contas deveria ser a de recomendar a plena utilização dos sistemas contratados, pois os valores já foram pagos, os produtos e serviços foram entregues/executados, e a sua utilidade e eficiência também foram atestadas. Logo, não é vantajoso descartar meses de trabalho, sendo que futuramente será necessário informatizar a Codesp.

23.2.37. O defendente alega ainda que:

23.2.37.1. as OSs se assemelham, principalmente por todas fazerem menção ao desenvolvimento e implantação de indicadores do BI, contudo, a própria OS 4/2018 esclarece que o serviço foi dividido em duas etapas, sendo que esta OS se presta apenas aos serviços executados na segunda etapa, não sendo um serviço em duplicidade.

23.2.37.2. ambas OSs 24/2017 e 2/2018 se referem à primeira etapa do serviço, porém, com indicadores diferentes, todavia, por falha interna, como as respectivas notas se referiam a serviços de BI, todos os documentos foram arquivados em uma única pasta. Quando a equipe de fiscalização solicitou os documentos complementares da OS 2/2018, por equívoco, foram entregues os documentos da OS 24/2017. O mesmo ocorreu com a OS 4/2018. A despeito disso, os indicadores desenvolvidos pelas duas OS estão disponíveis para consulta e acesso, sendo possível conferir que se trata de indicadores distintos.

23.2.37.3. o período indicado na OS 4/2018, que seria posterior ao pagamento dos serviços prestados, também decorreu de um erro interno. Conforme a documentação de suporte, a OS foi aberta em 8/3/2018, com execução prevista entre 8/3/2018 e 27/3/2018; e os termos de recebimento provisório e definitivo datam respectivamente de 28/3/2018 e 2/4/2018; logo, é

facilmente perceptível que ocorreu um erro de digitação nas datas indicadas na OS e que o pagamento foi feito somente após a prestação dos serviços (e a conferência de que foram efetivamente prestados).

OS 14/2017 (peça 147, p. 37-38)

23.2.38. Como aconteceu com outras supostas irregularidades, por equívoco, deve-se ter entregado documentação relativa a outra OS. Para corrigir, bastaria a equipe de fiscalização ter solicitado a documentação específica e não simplesmente concluir que se trata de um serviço pago em duplicidade.

23.2.39. Da mesma forma, deve ter havido erro de preenchimento da ata de reunião em que não constaria nenhum funcionário da N2OTI. Para confirmar o teor da reunião e os seus participantes, bastaria chamar os servidores da Codesp que participaram e indagar se de fato houve a participação de algum funcionário da empresa.

OSs 19/2017 e 23/2017 (peça 147, p. 38-39)

23.2.40. Há interpretação restritiva por parte da equipe de fiscalização de que o objeto das OS não condiz com os serviços prestados. Embora mencionem serviços de apoio tecnológico, são relativos a serviços de apoio estratégico, os quais, como se depreende da cláusula 10.6.1 do contrato, são amplos e se enquadram em grande parte nos serviços realizados em decorrência das OS 19/2017 e 23/2017.

23.2.41. Alguns dos serviços realizados pela N2OTI poderiam ter sido realizados por empresas terceirizadas, porém, considerando a situação em que se encontrava a Codesp e a similaridade com o escopo do contrato, possibilitaram que o pessoal da N2OTI suprisse tal demanda, mas por um curto período, em caráter emergencial. E, como o serviço foi efetivamente prestado, seu pagamento é devido.

OS 21/2017 (peça 147, p. 40-41)

23.2.42. As reuniões e demais atividades corretamente foram voltadas para a apresentação do sistema contratado e implementado, Gescon, em que o diagnóstico de sua usabilidade, objeto da OS, seria obtido pela medição do nível de utilização da ferramenta, através dos questionamentos feitos pelos futuros usuários.

23.2.43. Os questionários apresentados realmente eram idênticos pois serviriam de parâmetros para uniformizar o sistema e suas diversas ferramentas, se fossem distintos, não serviriam a finalidade de padronização do sistema. Ademais os trabalhos de uniformização do sistema, a serem desenvolvidos com os questionários, não se limitaram à sua entrega, prevendo ainda elaboração, estudo, avaliação, levantamento de informações, reuniões de alinhamento, controle, esclarecimentos e diversas outras atividades que foram desempenhadas pela N2OTI.

OSs 11/2017 e 26/2017 (peça 147, p. 41-43)

23.2.44. Quanto à entrega antecipada dos trabalhos, no presente caso houve celeridade na entrega dos serviços, o que deveria ser enaltecido, e não avaliado como uma irregularidade.

23.2.45. Outra empresa de fato havia realizado o mapeamento dos processos da Codesp em 2014, por solicitação da antiga Secretaria Especial de Portos (SEP,) antes da implantação dos novos sistemas objeto do contrato. Mas, em 2017, houve a necessidade de um novo mapeamento, de forma a atualizar as informações e enquadrá-las na nova realidade da Codesp, que foi realizado pela N2OTI e voltou-se apenas à Companhia, com suas particularidades. Logo, não houve duplicidade de trabalhos.

23.2.46. O prazo concedido para a realização dos trabalhos pela N2OTI foi exíguo, porém, a

situação demandava uma celeridade na conclusão de tais trabalhos, e a empresa cumpriu com sua obrigação dentro do prazo estipulado, organizando uma força tarefa que trabalhou em final de semana (o que não era vedado pelo Contrato).

23.2.47. A carga horária indicada da OS é apenas uma estimativa do tempo que seria gasto para execução de tal serviço, mas a carga real de trabalho dos funcionários da N2OTI na execução da demanda foi superior a oito horas por dia, como atestam os documentos comprobatórios da execução dos serviços.

23.2.48. Posteriormente o responsável foi novamente citado (peça 255) em virtude de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria – peça 2, p. 28-29, e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3). Em sua resposta (peça 290), o defendente reforça as teses já defendidas nos parágrafos 23.2.22 a 23.2.25 deste relatório.

Análise

23.3. As alegações iniciais do defendente sobre ter havido apenas erros formais na gestão e execução do Contrato DIPRE/39.2016, que decorreram da cultura administrativa defasada da Codesp e da falta de preparo dos servidores, mas que, no entanto, não comprometeram a efetiva entrega de licenças e execução dos serviços pela empresa contratada, N2OTI, já foram apresentadas por outros responsáveis citados nestes autos e refutadas. Nesse sentido, também já se refutou a argumentação de que os sistemas contratados não estavam sendo utilizados devido à resistência à mudança pelos servidores da Codesp, e não pela desnecessidade da contratação.

23.4. Quanto à asseguuração do responsável sobre a efetiva execução contratual por parte da N2OTI, a necessidade da existência de documentos que comprovassem a prestação dos serviços e a entrega das licenças contratadas já foi justificada nesses autos, face a alegações semelhantes de outros responsáveis, assim como já se contestou que, durante a auditoria, tenham sido constatadas falhas meramente formais durante a execução contratual, tendo havido, de fato, consequências materiais das irregularidades.

23.5. Além disso, o defendente argumenta que existe comprovação documental suficiente da correta execução de todas as ordens de serviço abertas durante sua gestão, sob o Contrato DIPRE/39.2016, e que, para obtê-la, bastaria diligenciar à Codesp ou à própria empresa contratada, visto que não tem mais acesso aos documentos por não ser mais funcionário da Codesp.

23.6. No entanto, em suas alegações de defesa, a própria N2OTI encaminhou documentação completa referente às OSs por ela executadas, a qual está analisada no parágrafo 18 desta instrução, e, em linhas gerais, foi considerada insuficiente ou inadequada para comprovar a regular execução das demandas contratuais.

23.7. A justificativa sobre a necessidade da implantação dos módulos adicionais à solução Gescon e sua efetiva utilização pela Codesp também foi trazida aos autos e refutada. Mesmo a alegação de que a Suíte Gescon não seria uma mera “interface” do Sistema Gescon, como apontado no relatório de auditoria do TCU, mas sim uma ferramenta que integra todas as ferramentas, módulos e sistemas contratados e instalados (inclusive um sistema que também se chama “Gescon”) não deve prosperar, visto que os sistemas e módulos não eram efetivamente utilizados, e, portanto, a implementação da integração implicou em gasto desnecessário e antieconômico.

23.8. As demais explicações apresentadas sobre a requisição, execução e pagamento das OSs que estavam sob a responsabilidade do defendente, em linhas gerais, também já foram trazidas a estes autos e suficientemente analisadas, e não são suficientes para afastar as irregularidades



imputadas ao responsável.

23.9. Por fim, em relação ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, também não se acatam as argumentações pelos motivos já expostos neste relatório.

Antecedentes

23.10. Quanto à análise de antecedentes, o Sr. Cristiano consta no rol de responsáveis na TCE 029.086/2019-1, por débito superior a R\$ 2 milhões (item 9.3.1 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário), e cujo Acórdão 1.901/2023-TCU-Plenário rejeitou suas alegações de defesa, condenando-o em débito. Embargos de declaração contra ao acórdão foram julgados e rejeitados, Acórdãos 2.527/2023-TCU-Plenário e 448/2024-TCU-Plenário. O processo encontra-se em fase de análise de recurso de reconsideração, com a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

23.11. Nas esferas civil e penal, o Sr. Cristiano consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal por crime de peculato, respectivamente, nos processos 5006702-38.2021.4.03.6104 (4ª Vara Federal de Santos) e 5004303-36.2021.4.03.6104 (5ª Vara Federal de Santos) (peça 332).

Análise à luz dos dispositivos da LINDB



23.12. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

23.13. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável teve conduta negligente e imprudente, ao dar o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, o que possibilitou os pagamentos irregulares.

23.14. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

23.15. Preliminarmente, conclui-se que todos os argumentos apresentados pelo responsável a respeito de todos os débitos a ele imputados foram devidamente analisados. Tendo em vista que vários argumentos apresentados por este defendente já haviam sido amplamente discutidos em seções anteriores desta instrução, optou-se por não repetir os entendimentos relatados, permanecendo a conclusão a seguir apresentada.

23.16. Em face da análise promovida no parágrafo 23, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Cristiano Antônio Chehin, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

23.17. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74)

24.1. A empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 41 e 256), conforme documentos constantes das peças 48 e 269, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 151 e 298-306.

24.2. Inicialmente a empresa foi citada pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.2.1, 9.3.1.2.2, 9.3.1.4.2, 9.3.1.5.1, 9.3.1.5.2, 9.3.1.6.1, 9.3.1.6.2, 9.3.1.7.1, 9.3.1.8.1, 9.3.1.9.1, 9.3.1.9.2, 9.3.1.9.3 e 9.3.1.9.4, tendo respondido, em síntese, que (peça 151):

Da nulidade ocorrida em virtude da inaplicabilidade da IN 4/2014 ao presente caso — do descumprimento de princípios constitucionais gerais (peça 151, p. 4-11)

24.2.1. A Codesp não é integrante do Sisp, portanto, está desobrigada de seguir e utilizar os regramentos contidos nos normativos publicados para os órgãos integrantes do referido sistema, e, portanto, a fundamentação constante do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário é equivocada, visto que a empresa não era obrigada a observar a IN 4/2014.

24.2.2. Ademais, o contrato firmado entre a Codesp e a N2OTI foi assinado em 14/4/2016, enquanto a Resolução-CGP 11/2016 somente foi publicada em 10/5/2016, e,

portanto, inaplicável em função da ausência de vigência — e de existência jurídica — à época. Além disso, a própria Resolução, em seu art. 50, II, estabelece o prazo de dois anos para adequação, dando, inclusive, discricionariedade à adesão.

24.2.3. Portanto, um dos critérios utilizados para o julgamento do presente caso não estava vigente ao tempo do contrato, motivo pelo qual não pode ser utilizado ou adotado pelo acórdão. Em virtude disso, imprescindível a anulação do referido julgado, uma vez que impede o devido exercício do contraditório e da ampla defesa, consagrados na Constituição Federal, no inciso LV, do art. 50; no parágrafo único, do art. 27, da Lei 9.784/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), como também são violados os princípios da segurança jurídica, confiança e devido processo legal (peça 151, p. 8-11).

24.2.4. Uma vez que busca a imputação de supostas ilegalidades ocorridas tendo como base norma não vigente à época do contrato e não aderida pela instituição contratante, não se pode prestar esclarecimentos sobre o cumprimento da IN 4/2014, e merece, de pronto, ser anulado o presente processo.

Da impossibilidade de imputação da ausência de planejamento à ora peticionária (peça 151, p. 11-25)

24.2.5. O TR e o contrato são desenvolvidos pela contratante e devem ser obedecidos pela empresa contratada, portanto qualquer ilegalidade na sua elaboração, inclusive divergência de quantidades e valores, é de exclusiva responsabilidade da entidade contratante, portanto, não são necessários esclarecimentos e/ou apresentação de defesa pela peticionária sobre esse ponto.

24.2.6. Diferentemente do apontado pela auditoria, o objeto contratual não trata da aquisição de três soluções distintas, mas sim de três módulos da mesma solução de TI, portanto, os critérios estabelecidos pela auditoria para avaliar o planejamento da contratação foram equivocados.

24.2.7. O sistema SAP possui escopo diferente da solução Gescon, e os módulos do SAP adquiridos pela Codesp não incluem gestão de contratos (peça 151, p. 1). O SAP é uma solução para unificação dos sistemas departamentais da entidade em um sistema único integrado, e não uma solução de gerenciamento de projetos e contratos, como o módulo de Gestão de Contratos do Sistema Gescon, que tem o objetivo de fornecer maior controle em atividades operacionais e gerenciais, ou seja, são objetos distintos.

24.2.8. Havia limitações da cultura da instituição frente às instruções de processos de contratação. Ademais, à época da realização da adesão à ata, não existiam à disposição ferramentas de busca como Painel de Preços. Além disso, os objetos descritos dos projetos no Comprasnet são descritos de acordo com os critérios definidos em cada órgão, o que pode ter dificultado a avaliação.

24.2.9. É insubsistente a alegação de que o DOD definiu de forma genérica e insuficiente os possíveis resultados que seriam alcançados com a concretização da avença, visto que uma solução como a contratada permite obter resultados bem abrangentes.

24.2.10. A disponibilização de licenças se dava sob demanda, como previsto no item 8.2.1.5, do TR (peça 151, p. 19), e, em atendimento ao contrato e ao TR, a N2OTI forneceu as licenças de acordo com as demandas provenientes da Codesp, não podendo ser responsabilizada pelo desconhecimento da ferramenta pelos servidores da estatal.

24.2.11. Imagens às p. 20-21, da peça 151, demonstram que as licenças contratadas foram entregues no ambiente do cliente, os usuários foram cadastrados e todas as funcionalidades das ferramentas já estavam disponíveis para uso.

24.2.12. Os módulos adquiridos poderiam ser customizados, de acordo com cada área de negócio, portanto a N2OTI poderia adequar os seus serviços ao modelo de negócio da Gerência de Contratos e Arrendamentos da Codesp.

24.2.13. A empresa N2OTI atendeu a todas as demandas na forma em que foram solicitadas. A avaliação da prestação dos serviços estipulados contratualmente poderia ser realizada, de forma correta, por intermédio das ordens de serviço, sem necessitar de entrevista aos funcionários, que não têm qualquer vínculo com a ora peticionária.

Do cumprimento das obrigações contratuais por parte da ora peticionária (peça 151, p. 26-31)

24.2.14. À Codesp cabia encaminhar demandas à empresa, ocorre que, ao longo do relatório, verifica-se tentativa de responsabilizar a ora peticionária pela não utilização da solução fornecida, quando, na verdade, essa obrigação era da Codesp.

24.2.15. Em 18/8/2017, a Codesp emitiu declaração (peça 151, p. 29) de bom andamento dos serviços à empresa N2OTI, em qual se consignou que a empresa havia executado, até então, 85% do contrato, demonstrando capacidade técnica e pontualidade, não havendo qualquer indício de sinistro no contrato.

24.2.16. Em caso de qualquer problema na execução do contrato, a Codesp poderia realizar a suspensão dos serviços e a notificação da empresa para ajustar a prestação, sem a necessidade de ocasionar prejuízos para ambas as partes.

24.2.17. A Codesp possui documentos e informações que demonstram que todos os serviços eram executados, cancelados e pagos pela entidade de forma regular, e, a despeito disso, somente pela observação do grau de cumprimento dos atendimentos, já se pode comprovar a execução dos serviços. A auditoria também não indicou períodos em que não houve entrega de serviços.

24.2.18. Portanto, mostra-se equivocada a tentativa de atribuir responsabilizações à empresa N2OTI, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “c” e § 2º, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram cumpridas todas as suas obrigações, as quais são comprovadas pelas OSs, também juntadas a esta resposta.

Da impossibilidade de restituição dos valores percebidos em decorrência do disposto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (peça 151, p. 31-32)

24.2.19. Em face do disposto no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.665/1993 (peça 151, p. 31), mesmo que houvesse alguma nulidade no ajuste negocial em exame, havendo executado serviços e empregado investimentos para executar o objeto, a contratada tem direito de auferir os benefícios advindos da prestação dos serviços e não teria que ressarcir a contratante.

24.2.20. Em descumprimento do dispositivo legal supracitado, a devolução de quaisquer quantias que a contratada percebeu pelos serviços que prestou ensejaria hipótese de enriquecimento ilícito por parte da Administração contratante. Além disso, implicaria ofensa ao princípio constitucional da moralidade administrativa, visto que não se está agindo de acordo com finalidades públicas legítimas.

Da inexistência de dano ao erário em virtude de contratação do sistema BI – da impossibilidade de responsabilização da ora peticionária (peça 151, p. 32-39)

24.2.21. A empresa N2OTI cumpriu todas as obrigações contratuais relativas ao Sistema BI e não concorreu para as irregularidades indicadas no achado 111.1.2.1, do relatório (peça 151, p. 32), visto que não houve sobreposição contratual e, caso houvesse, não seria de sua

responsabilidade.

24.2.22. A aquisição de novas licenças de BI foi aprovada em processo interno da Codesp, inclusive com parecer do jurídico favorável (peça 151, p. 43), portanto, a obrigação da empresa N2OTI era somente de instalar e deixar o sistema disponível para uso, não podendo ser responsabilizada por nada além disso.

24.2.23. O fato de o órgão não utilizar as soluções implementadas não pode ser imputado ao fornecedor. Isso se deu, exclusivamente, porque não foram assegurados os recursos de usabilidade, o apoio institucional, as capacitações e habilitações suficientes para que os usuários pudessem vencer barreiras.

24.2.24. As irregularidades apontadas quanto às OSs 2/2016 e 1/2017, relativas à contratação de 29 licenças da solução de BI, não podem ser imputadas à empresa fornecedora, pois as ordens de serviço foram abertas e demandaram a devida instalação de trinta licenças de BI.

24.2.25. Diante da relevância da contratação da Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos e indicadores de desempenho (BI), garantir a utilização das ferramentas por parte dos usuários era poder-dever da Codesp e, nesse contexto, não há indício de superfaturamento na aquisição das licenças, haja vista a possibilidade de difundir a utilização da solução para todas as suas áreas. A Codesp contava com um efetivo de aproximadamente 1.500 funcionários, portanto, trinta licenças de BI não são excessivas, mormente quando se leva em consideração a necessidade de distribuição entre as cinco diretorias existentes.

24.2.26. Foram treinados doze usuários pela N2OTI, divididos em duas turmas de capacitação, nos dias 2/2/2017 e 9/3/2017, conforme comprovação anexada à defesa. Mas, nesse sentido, cabia à Codesp colocar em prática atitudes para promover a mudança cultural necessária, de maneira a alcançar os resultados desejados com mais qualidade e eficiência.

Da inexistência de dano ao erário decorrente da contratação de módulos adicionais — da impossibilidade de responsabilização da ora peticionária (peça 151, p. 39-40)

24.2.27. A Codesp adquiriu módulos adicionais, por intermédio das OSs 17/2016, 19/2016, 21/2016, 4/2017, 9/2017, 15/2017, 20/2017, 3/2018 e 7/2018, no que foi atendida pela defendente, caso contrário estaria incorrendo em descumprimento contratual. Assim, não há sentido em apontar dano ao erário e responsabilização da contratada por cumprir o contrato.

24.2.28. A auditoria almeja criar um elo entre N2OTI com essa demanda, citando, inclusive, que não foi a Codesp que definiu os requisitos, afirmando estarem vinculados ao projeto do Ministério dos Esportes, mas não há qualquer prova nesse sentido nos autos.

24.2.29. A N2OTI poderia criar mecanismos automáticos para busca direta de informações nos sistemas de origem, entretanto, deveria ser demandada pela Codesp, a quem cabe decidir sobre a extensão do uso da ferramenta e alimentar a solução.

Da inexistência de dano ao erário decorrente de ausência de comprovação do fornecimento de produtos e de prestação de serviços — da impossibilidade de responsabilização da ora peticionária (peça 151, p. 40-42)

24.2.30. O entendimento de que parte dos serviços prestados e pagos não possuíam demonstração confiável de que foram realmente executados pela empresa contratada é subjetivo. As práticas de gestão da Codesp são interpretadas como insuficientes pela equipe de auditoria, contudo, avaliações subjetivas devem ser evitadas, a fim de que não se incorra em ilegalidades.

24.2.31. Todos os itens adquiridos eram imprescindíveis para a garantia da execução da solução e foram entregues, assim como todos os serviços demandados pela instituição foram executados, conforme documentação anexa à resposta. Todas as funcionalidades adquiridas através dos módulos RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, Ata de Registro de Preços e Reunião também foram efetivamente entregues. Para preservar os investimentos e não incorrer em dano ao erário, a Codesp contratou sua manutenção e suporte.

24.2.32. Os cálculos utilizados para se apontar a desnecessidade da contratação não utilizaram critérios compreensíveis e lógicos, colocando em risco a segurança dos trabalhos realizados, e podem resultar em penalizações indevidas à N2OTI sobre produtos entregues, serviços realizados e, até mesmo, pela utilização da ferramenta, o que não figura entre as obrigações da N2OTI na qualidade de contratada.

Da inexistência de dano ao erário decorrente dos treinamentos (peça 151, p. 42-44)

24.2.33. No contrato, que está diretamente vinculado ao instrumento convocatório, especificamente na cláusula 10.4.3, há estabelecimento expresso de que as turmas teriam, no máximo, quinze alunos. O edital da Secretaria de Portos está assim redigido da mesma forma.

24.2.34. O treinamento de usuários da solução foi realizado, em sua integralidade, como demonstrado em documentação anexa (lista de presença, avaliações, relatórios e fotos dos treinamentos), em local disponibilizado pela Codesp, e as atividades de capacitação tiveram o objetivo de esclarecer e uniformizar a linguagem das áreas envolvidas na orientação e exploração das funcionalidades da solução, bem como capacitar os usuários na adequada utilização do sistema.

24.2.35. Desde o início do contrato, a empresa manteve uma equipe de colaboradores da N2OTI, alocados nas dependências da Codesp, de segunda a sexta-feira, das 8h às 18h, a qual atuou nas áreas finalísticas, na tentativa de ampliação da usabilidade, implantação e utilização da solução como um todo.

Sustentação operacional (peça 151, p. 44-52)

24.2.36. Houve equívoco na avaliação realizada, uma vez que, de fato, existe serviço descrito como item 7 — Sustentação Operacional, com métrica UST. Contudo, no edital da Secretaria de Portos que originou a contratação, o único item contratado por meio de UST é o Serviço de Apoio Estratégico, que foi devidamente licitado e com consumação prevista, sem quantitativo mínimo.

24.2.37. Por erro de digitação, a métrica para o Serviço de Apoio Estratégico constou como UTS — Unidade Técnica de Serviço, ao invés de UST — Unidade de Serviço Técnico, mas a equipe de auditoria atribuiu como irregular a utilização.

24.2.38. O item 10.6.2 do instrumento contratual detalha os serviços que compõem os Serviços de Apoio Estratégico, que estão vinculados diretamente a graus de complexidade (itens 10.6.4 e 10.6.5), e são mensurados conforme fórmula de cálculo (item 10.6.7).

24.2.39. Além disso, esses serviços possuem Níveis de Serviços, logo, estão de acordo com o IN 04/2014, que, em seu art. 7º, VIII, veda a contratação de homem-hora, exigindo sua vinculação à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos, em total conformidade com o contrato — a despeito de, como demonstrado, a Codesp não estar submetida a essa IN.

24.2.40. Não há exigência de que os entregáveis estejam citados nos Termos de Recebimento (Provisório ou Definitivo), ou ainda que eles sejam anexados no processo de contratação. Exige-se apenas que os termos somente sejam emitidos após a entrega dos produtos gerados. É

possível que os auditores tenham se embasado na inaplicável IN 4/2014, neste caso.

24.2.41. Tanto a Codesp quanto a N2OTI seguiram as diretrizes do instrumento convocatório e todos os serviços foram executados, conforme comprovações que constam em pasta na rede da Codesp.

Da comprovação da prestação de serviços e entrega dos produtos (peça 151, p. 51-54)

24.2.42. A despeito de não ter carreado aos autos elementos probatórios da execução dos serviços, em atendimento ao Ofício de Requisição 01-486/2018-TCU/Secex-SP, a Codesp verificou, à época, que todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste dos serviços, conforme atestado pelos fiscais do contrato, o que permitiu legitimar os pagamentos, de acordo com previsão contratual.

24.2.43. Com o aceite provisório se recebe os bens ou serviços e com o definitivo se comprova a adequação do que foi fornecido, de acordo com os termos contratuais e, conseqüentemente, com a OS emitida. Portanto, conclui-se que as entregas foram efetuadas, avaliadas e aprovadas pelo cliente.

24.2.44. Em alguns entregáveis foram detectadas pequenas falhas, como a falta de preenchimento ou conclusão de algum parágrafo, erros materiais de ordem documental, todos sanáveis. No entanto, essas pequenas faltas não foram suscitadas pelos clientes.

24.2.45. Às páginas 54-137, da peça 151, relacionam-se todas as OSs geradas, respectivos cronogramas de tarefas e artefatos.

24.2.46. De forma geral, em relação às OSs contestadas, contrariamente ao item 233 e semelhantes do relatório que embasou o acórdão, há vários entregáveis que comprovam a execução de todas as OSs na pasta da Codesp. Em relação à demora para realizar demandas em relação ao início do contrato (item 253 e semelhantes), é responsabilidade da Administração decidir qual o melhor momento para efetuar a demanda, seja pelo amadurecimento da sua necessidade ou pela quantidade de recursos financeiros disponíveis, e, por fim, a empresa contratada não tem responsabilidade pela falta de utilização no uso das ferramentas, que apenas cumpriu o seu papel em desenvolver o que foi demandado.

24.2.47. Isso posto, a seguir, são apresentados esclarecimentos pontuais sobre a execução de algumas das demandas, de forma resumida.

OS 22/16 (peça 151, p. 54-56)

24.2.48. Embora tenha ocorrido erro material e não constasse o organograma de contratos, essa era uma atividade rotineira, precedida de um processo de análise, com o intuito de acompanhar mensalmente e dar ciência ao gestor sobre as ações atualizadas em cada contrato.

24.2.49. Eventualmente, poderia não ser feita atualização de datas, por decisão do gestor em deixar o projeto paralisado em função de outras prioridades da Codesp; um colaborador somente se esqueceu de alterar as datas referentes a dez/2016, que estavam imediatamente abaixo do quadro de esforço mensal; as cotações para as quais foi elaborado mapa de preços eram faturadas no mês seguinte, embora conste a data do final de novembro.

OS 24/2017 (peça 151, p. 59-62)

24.2.50. A administração da Codesp demonstrou necessidade de acompanhar o rol de indicadores idealizados pela própria empresa (peça 151, p. 61) para melhorar o acompanhamento e qualidade das operações do Porto de Santos, portanto, em resposta ao item 252 do relatório, não se tratava de indicadores pré-fabricados por software e exigiu esforço na coleta de informações, análise, tratamento e posterior desenvolvimento pela N2OTI.

24.2.51. Os indicadores produzidos podem ser consultados pelo endereço eletrônico: <http://10.0.10.179/microstrategy/a>.

OS 2/2018 (peça 151, p. 63-76)

24.2.52. O TCU tem razão ao verificar que o conteúdo dos documentos referentes à OS 2/2018 é praticamente o mesmo da OS 24/2017, que a empresa entendeu como erro operacional; para suprir essa falha, são juntados documentos à resposta aos autos demonstrando que os indicadores que foram desenvolvidos por demanda da OS 2/2018 são completamente diferentes daqueles previstos na OS 24/2017, conforme quadro à p. 65 da peça 151.

24.2.53. Por um período de seis meses, ainda poderiam ser feitos ajustes na OS, se a N2OTI fosse instada. Acredita-se que foi apenas um ato de desatenção de ambas as partes, considerando que a documentação foi apresentada à fiscal técnica, que a aprovou, restando apenas atualização dos dados no disco da Codesp.

24.2.54. É comum utilizar matrizes de documentos para gerar outros, via funções de copiar e colar, ainda mais em se tratando de assuntos de mesma natureza, no caso, elaboração de indicadores que correspondem à parte de BI. Como consequência, o documento que servira de base para a abertura da OS 24/2017 foi substituído com as novas informações.

24.2.55. Contudo, por meio da documentação encaminhada anexa, incluindo-se as telas do sistema com os outros indicadores no ambiente de produção da Codesp, há clara demonstração de que houve prestação do serviço por parte da contratada e contraprestação da contratante por meio dos pagamentos, devendo-se afastar a afirmação de que houve pagamentos efetuados em duplicidade, constante dos parágrafos 241 e 242 do relatório de auditoria que gerou o Acórdão (peça 2).

OS 4/2018 (peça 151, p. 76-79)

24.2.56. A OS 4/2018 tem escopo diferenciado das OSs 24/2017 e 2/2018, por tratar do “atendimento à segunda etapa de implementação” (item 2 da OS), bem como da verificação de indicadores logísticos indicados no capítulo “Instruções Complementares” (peça 151, p. 77); consistia na verificação de indicadores logísticos e na implementação de campos para permitir critérios adicionais de filtragem dinâmica e visualização dos indicadores anteriormente construídos.

24.2.57. Conforme evidenciado pela equipe de auditoria no parágrafo 245 do relatório (peça 2, p. 35), o documento de arquitetura trouxe algumas alterações e é semelhante ao de OSs anteriores, porque no processo de análise da arquitetura para a concepção do serviço a ser realizado não haveria necessidade de novas implementações arquiteturais que alterassem significativamente o que já estava sendo utilizado.

24.2.58. Em relação ao parágrafo 246 do relatório de auditoria (peça 2, p. 35), não existe, na pasta da Codesp e na pasta da N2OTI, o documento “Especificação indicadores CODESP v 0.3”, mas sim, o documento “OS 004-2018 - Especificações das Telas dos Indicadores”.

24.2.59. Em resposta ao parágrafo 247 do relatório de auditoria (peça 2, p. 35), não se tratava de implementação de indicadores, mas de novas funcionalidades a indicadores já implantados.

24.2.60. Em relação ao parágrafo 248 do relatório de auditoria (peça 2, p. 35), informa-se que o TRD é de 2/4/2018 e o pagamento foi efetuado em 7/5/2018. Os testes foram efetuados no ambiente de produção. Depois dessa data pode ter ocorrido algum ajuste do executado, em função de eventual diferença de ambiente, em caso de inconsistência não verificada anteriormente.

Da ausência de subsistência na alegação de inconsistência dos serviços prestados (peça 151, p. 82-85)

24.2.61. Tanto pela legislação quanto pelo contrato específico, em caso de não atendimento aos Níveis Mínimos de Serviços (NMS) para qualidade dos serviços, a contratante pode reter, glosar ou até mesmo reajustar os valores, de acordo. No presente caso, não houve qualquer comunicado, por parte da Codesp, quanto à insatisfação, à rejeição, nem à necessidade de correção dos serviços prestados.

24.2.62. Por não haver queixas da contratante, não houve abertura de processo administrativo em que se assegurasse a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para a empresa N2OTI.

24.2.63. Isso porque as incongruências apontadas pelo acórdão não se sustentam, uma vez que a prestação atendeu o que era demandado e fiscalizado pela Codesp — tanto que não houve qualquer questionamento em relação, como se comprova a seguir, por OS.

OS 10/2016 (peça 151, p. 85-88)

24.2.64. A OS 3/2016 subsidiou a elaboração do PSI, enquanto a OS 10/2016, a Metodologia de Gestão de Riscos e Continuidade de Negócios — assuntos distintos que possuem baixa similaridade em relação ao risco. Enquanto o primeiro tem amplitude institucional, o segundo é mais específico e restrito; há divergência, a começar pela quantidade de entregáveis, na OS 10/2016 foram 7, e na OS 3/2016, 110, já descontadas as segundas versões (principais documentos à peça, 151, p. 87-88)

OS 13/2016 (peça 151, p. 88-94)

24.2.65. O TCU não levou em consideração os artefatos que estavam contidos na pasta (peça 151, p. 89), para afirmar que não havia entregáveis para a OS (item 233); não há duplicidade entre a OS 13/2016, que possui cinco itens, e a OS 4/2016, com sete itens, além de pesquisa de preços e carta aditivo da empresa CAST, conforme tabela de entregáveis (peça 151, p. 89-92); é possível que os entregáveis não tenham sido bem observados em sua distinção e aqueles, porventura, similares, justificavam avaliação recorrente da Superintendência.

24.2.66. A afirmação do item 272 do relatório é improcedente ao considerar o comparativo entre as OSs supramencionadas em razão de sua distinção e a documentação entregue. A estrutura do relatório é a mesma, entretanto, com conteúdo diverso, conforme lista das atividades realizadas e seus respectivos entregáveis contratados para o mês que se encontram na pasta.

24.2.67. A pesquisa com a solução SAP demandou tempo para ser realizada via internet no site dos pretensos fornecedores e em alguns casos ligações telefônicas para entendimentos a respeito do fornecimento do produto; o apoio ao gestor para questões técnicas relacionadas a instrumentos normativos da área de tecnologia era demonstrado na prática quando da elaboração de documentos técnicos; e os projetos relativos ao PMGP e PDTI eram analisados e acompanhados todos os meses junto ao gestor. Eventualmente poderia não ser feita atualização de datas, por decisão do gestor em deixar o projeto paralisado em função de prioridades da Codesp.

OS 14/2016 (peça 151, p. 96-101)

24.2.68. Discorda-se do item 289 do relatório de auditoria que informara haver apenas duas planilhas e, em seguida, no item 290, que sugere imputação de débito de 154 UST, por não constar o restante dos documentos. Primeiramente porque, para algumas OSs, foram entregues documentos além daqueles formalmente definidos como entregáveis, e, para algumas poucas

ordens, houve a prestação do serviço, mas, por mero descuido, desatenção ou negligência, a documentação comprobatória estava ausente da pasta, como no caso da OS 14/2016, mas sem intenção de causar prejuízo.

24.2.69. *Às p. 97-99, da peça 151, para demonstrar que, apesar da ausência dos entregáveis na pasta, os serviços foram efetivamente prestados, são descritos quatro entregáveis de demandas de Apoio Administrativo: organização das informações referentes a contratos (32 UST); preparação de documentos de adesão à ARP da CDRJ (60 UST); análise de modelos e termos de aditamento contratuais da área de sistemas e acompanhamento do Portolog (32 UST); e Implantação do VTMS do Porto de Santos (30 UST).*

24.2.70. *Documentos como TR, minutas de convênios e justificativas para adesão são resultado de estudo e reuniões sobre o tema. O resultado de parte do trabalho desenvolvido nesta OS apareceu nas OSs 20/2016 (dezembro/16) e 6/2017 (fevereiro/17), demonstrando que houve esforço anterior para se chegar a uma versão dos documentos entregues, ainda que carecessem de aprofundamento para finalização.*

24.2.71. *Fica demonstrado também que, dada a relevância para a gestão da SUTIC, atividades corriqueiras de avaliação de contratos foram efetivamente prestadas, ademais, houve a emissão do TRP, sem apontamentos, culminando na emissão do TRD.*

24.2.72. *Sobre os itens de 291 a 294 do relatório de auditoria, conceitua-se relatório como: documento de saída, preparado por um sistema de processamento de dados. Conforme pode ser observado, a definição de relatório na concepção da área de informática está aderente aos entregáveis presentes na pasta da ordem de serviço.*

24.2.73. *Embora entregáveis relativos ao “levantamento dos usuários” não estejam presentes na pasta, o serviço compreendeu busca, delimitação das informações que seriam apresentadas, construção de linhas de código para a obtenção dessas informações, entre outros, trabalho internalizado pela equipe de desenvolvimento, que deixou de exportar ou evidenciar as linhas de código, entre outros artefatos, para construção do relatório, apresentando apenas o resultado do trabalho, que é o próprio relatório.*

OS 15/2016 (peça 151, p. 101-103)

24.2.74. *A respeito do item 298 do relatório de auditoria, consta no Relatório Mensal de Atividades que foi encaminhado, documento ao Sr. Carlos Henrique Poço - SUTIC-CODESP, confirmando a execução do trabalho. Da mesma forma, o documento do projeto VTMS, que consta no Relatório Mensal de Atividades, foi encaminhado ao Sr. Ricardo Hideki Maeshiro - GESSI-SUTIC-CODESP, para apoio na elaboração e acompanhamento.*

24.2.75. *Com relação aos apontamentos dos itens 300 e 302 a 305 do relatório, os arquivos foram movidos, equivocadamente, para a pasta de entregáveis da OS, apesar disso, não geraram nenhuma despesa ao cliente.*

24.2.76. *Sobre o item 306 do relatório de auditoria, embora o organograma de contratos não estivesse presente na pasta, ressalta-se que essa era uma atividade rotineira, precedida de processo de análise mensal e ciência do gestor sobre as ações atualizadas correspondentes a cada contrato. Portanto, foram executadas as atividades e a devida contraprestação, não cabendo débito ou devolução.*

24.2.77. *O edital da Secretaria de Portos possui um catálogo de serviços com nível de maturidade baixo, em que a grande maioria desses itens é muito abrangente, englobando diversos serviços que poderiam ter sido detalhados de forma separada com entregáveis mais pontuais, essa talvez tenha sido a maior dificuldade na execução do objeto contratual.*

24.2.78. *A imprecisão na definição clara dos serviços, aliada com a falta de definição prévia dos entregáveis, pode ter sido o motivo pelo qual os auditores questionaram a execução contratual.*

24.2.79. *Reitera-se que a empresa está restrita e vinculada ao instrumento convocatório, nos termos dos arts. 30, 41 e 55, XI, da Lei 8.666/1993, no entanto, adotou medidas saneadoras, buscando atender às exigências da forma mais ampla possível, tendo, em muitos casos, apresentado muito mais comprovações do que as inicialmente exigidas.*

OS 20/16 (peça 151, p. 104-105)

24.2.80. *Em relação ao item 311 do relatório de auditoria, a aprovação refere-se à versão da elaboração da estrutura do documento e não a aprovação das atividades executadas, que estão devidamente descritas em tabela seguinte informando que foram realizadas em novembro.*

OS 3/2017 (peça 151, p. 105-107)

24.2.81. *Como não existiu catálogo de serviços detalhado, com a especificação clara dos entregáveis de cada tipo de demanda, coube à Codesp defini-los, no decorrer da execução. Pela falta de detalhamento, uma leitura superficial pode levar ao entendimento de que se trata do mesmo serviço, entretanto, aprofundando a análise, é possível compreender que tanto as tarefas desempenhadas quanto os entregáveis são diferentes. A N2OTI realizou entrega de comprovações e relatórios à Codesp de acordo com as demandas encaminhadas, mas todos em momentos distintos e vinculados à OS.*

24.2.82. *A forma de preenchimento dos relatórios pela contratada pode ser questionada, mas a atuação da empresa frente às demandas e as devidas comprovações, não. Todas as evidências estão sendo novamente disponibilizadas nesta resposta para fins de ateste e esclarecimentos adicionais podem ser prestados.*

24.2.83. *Assim, não há que se falar em atividade paga em duplicidade, quando, tratava-se de atividade recorrente que precedia processo de coleta de informações, análise e acompanhamento dos contratos.*

Ordens de serviço não detalhadas no voto do relator (peça 151, p. 107-108)

24.2.84. *Consta no acórdão que foram identificadas outras ordens de serviços sem relação com o objeto do contrato, sem, contudo, especificar quais seriam, portanto são listadas as OSs 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017, acompanhadas de esclarecimentos pontuais sobre cada uma das demandas, identificando-se as respectivas datas dos TRP e TRD, bem como os cronogramas e entregáveis (peça 151, p. 108-137).*

24.2.85. *Foram identificadas outras ordens de serviço pagas e nas quais ocorreram variações e combinações das impropriedades já mencionadas, incluindo o pagamento por serviços que não guardavam relação com o objeto do contrato. Nesse contexto, a unidade técnica aponta a ocorrência de débito no valor total histórico de R\$ 5.481.900,00.*

24.2.86. *A proposta da equipe técnica foi acolhida pelo Ministro Relator, tendo em vista a quantidade de inconsistências levantadas em uma análise muito superficial do processo de execução. Em diversos pontos o voto do relator contesta o trabalho realizado, discordando de valores, de imputações e da metodologia aplicada.*

24.2.87. *Existe equívoco ao tentar atribuir à N2OTI a responsabilidade pelos critérios especificados junto ao edital no que tange aos procedimentos adotados e artefatos definidos e em atribuir a N2OTI a responsabilidade pela instrução do processo. Consideram-se pequenos*

erros irrelevantes, os quais foram aqui explicados, e não possuem a magnitude ou gravidade suficiente para sustentar o entendimento de que serviços não foram executados ou produtos gerados estariam sendo repetidos para fins de comprovação.

24.2.88. As irregularidades que ocorreram foram ocasionadas por procedimentos e processos de acompanhamento e gestão por parte da contratante e não da contratada. A questão de maior destaque é a não inserção nos processos de pagamento das comprovações entregues pela N2OTI.

24.2.89. O voto aponta para o não atendimento dos apontamentos realizados pela Auditoria da CGU em 2017. A N2OTI nunca se opôs a atender novas demandas, readequar artefatos ou melhorar procedimentos, entretanto, não foi instada a se readequar. Se os apontamentos constantes da auditoria realizada fossem implementados, a N2OTI teria se adequadado.

24.2.90. Por fim, ainda cumpre esclarecer que o acórdão do TCU apenas suspendeu os pagamentos do 2º termo aditivo do contrato, não fazendo qualquer referência ao primeiro aditivo, o qual, indevidamente, ainda não foi pago, conforme se demonstra em documentação anexa.

24.2.91. Portanto, além de insubsistentes os fundamentos para que a empresa tenha de ressarcir quaisquer danos, ainda se faz necessário que a Codesp efetive os pagamentos inadimplidos, referentes ao 1º termo aditivo.

Análise

24.3. Inicialmente, ressalta-se que a questão da aplicabilidade da IN 4/2014 ao presente caso já foi trazida aos autos por gestor da Codesp, e analisada anteriormente, entendendo-se, em síntese, que não se pode afastar as diretrizes da IN 4/2014 para avaliar a atuação de gestor na condução da contratação, em especial, as que reproduzem, ainda que com maior especificidade, os requisitos que já constavam da Lei 8.666/1993, reforçadas pela jurisprudência do TCU, e que eram exigíveis, à ocasião. Portanto, desnecessária nova análise do mesmo argumento aqui.

24.4. Seguindo essa linha, as imputações realizadas à empresa N2OTI também configuram hipóteses de infração a artigos da Lei 8.666/1993, a exemplo do art. 96, ao não comprovar a realização de serviços, utilizar documentos entregues a outros órgãos como se fossem da Codesp e alterar dados no sistema para simular sua utilização para a equipe de auditoria, entre outras irregularidades.

24.5. Portanto, a despeito das ressalvas da empresa contratada, as irregularidades a ela atribuídas e pelas quais foi citada, não dizem respeito ao planejamento da contratação, como foi consignado na Matriz de Responsabilização (Apêndice B) da instrução que originou a presente TCE (peça 2, p. 100). Também por essa razão não são analisados os argumentos trazidos pela empresa em relação à pertinência do planejamento da contratação em tela.

24.6. Quando ao pagamento por bens e serviços prestados pela N2OTI, inicialmente, em relação às licenças de software, rememora-se que a Codesp, por meio das OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017, contratou 110 licenças nominadas e 35 licenças concorrentes da solução Gescon. No entanto, no início da auditoria, em junho/2018, a equipe do TCU constatou que desde o início do Contrato DIPRE/39.2016, em 14/4/2016, apenas dez funcionários da Codesp possuíam licença para utilizar o sistema. Da mesma forma, apesar de terem sido adquiridas trinta licenças do sistema de BI, até o início da auditoria apenas uma havia sido ativada e estava em uso.

24.7. Como fator agravante, a maioria das licenças que haviam sido adquiridas foram disponibilizadas pela N2OTI apenas durante a execução da auditoria e a empresa também

inseriu dados para simular a utilização dos sistemas para a equipe de auditoria. Dessa forma, foi ratificada a percepção inicial de que a Codesp realizou pagamentos para a empresa N2OTI para aquisição licenças que não estavam sendo disponibilizadas aos funcionários da Codesp até o início da fiscalização que originou esta TCE. Ou seja, a despeito de terem sido formalmente atestadas as instalações das licenças das soluções adquiridas, na prática constatou-se a não entrega tempestiva e o não uso das soluções contratadas.

24.8. No entanto, conforme entendimento do Ministro-Relator, a empresa contratada não deve ser citada de forma solidária quanto aos valores das licenças adquiridas do sistema Gescon, pois, em que pese pairar relevantes dúvidas quanto à necessidade do sistema, as licenças foram fornecidas à entidade, consoante averiguou a equipe de auditoria. Por outro lado, a empresa responde de forma solidária por provimento irregular de licenças da solução de BI e por serviços que não restaram comprovadamente prestados, conforme análise a seguir. Dessa forma, não há que se falar em condenação em débito por serviços prestados, uma vez que a empresa contratada somente foi condenada solidariamente nos casos em que foi verificada a ausência de comprovação de entrega dos serviços.

24.9. O relator também entendeu que a empresa contratada efetivamente instalou e disponibilizou os módulos extras: RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, Ata de Registro de Preços e Reunião (OSs 17/2016, 19/2016, 21/2016, 4/2017, 9/2017, 15/2017, 20/2017, 3/2018 e 7/2018), razão pela qual a empresa não foi imputada solidariamente com os demais responsáveis pelo respectivo débito.

24.10. A empresa N2OTI reitera que houve cumprimento integral de todas as obrigações contratuais, visto que todas as demandas foram atestadas formalmente, e, também porque não foi instaurado qualquer processo administrativo pela contratante para contestar eventuais inconformidades nas demandas, não se cogitando a aplicação dos remédios contratuais previstos, como glosa de pagamentos ou a aplicação de multas à empresa contratada.

24.11. Todavia, assim como se demonstrou que o planejamento foi realizado apenas para cumprir formalidades da contratação, o fato de bens e serviços serem entregues sem que tenha havido análises mais detidas sobre a qualidade das entregas, visto que foram relevados até erros formais facilmente perceptíveis pelo gestor médio, como reconhecido pelos diversos responsáveis arrolados nestes autos, existem indícios de ter havido acompanhamento inadequado da execução contratual pela Codesp, com o ateste das entregas sendo realizados apenas para fins de autorização de pagamentos.

24.12. Em um primeiro momento, contrariamente ao afirmado pela N2OTI, foram consignados apontamentos sobre irregularidades em relatório do primeiro fiscal do contrato, que, no entanto, foi substituído por um novo fiscal que, a partir de então, não elaborou mais nenhum relatório de fiscalização, apesar de o item 11.2 do contrato ser muito claro sobre a necessidade de elaboração destes relatórios. A descontinuidade na elaboração desses relatórios também corrobora que não estava ocorrendo acompanhamento efetivo da execução do contrato.

24.13. As OSs emitidas a título de apoio estratégico / sustentação operacional foram pagas por meio da métrica UST, mas não há qualquer memória de cálculo dos serviços executados sob essa métrica (peça 2, p. 33-34). A N2OTI também não demonstrou como foram aferidas as USTs utilizadas, não sendo suficiente apenas a referência à fórmula contratual de cálculo. Nessa linha, o TCU já sumulou o entendimento que os pagamentos por serviços de TI devem estar vinculados aos resultados alcançados ou produtos aferíveis.

24.14. A própria empresa contratada corroborou que o Catálogo de Serviços do Contrato DIPRE/39.2016, herdado da ARP da Secretaria de Portos, tem nível de maturidade baixo, visto que grande maioria dos itens do catálogo é muito abrangente, englobando diversos serviços que

poderiam ter sido detalhados de forma separada com entregáveis mais pontuais, o que dificulta a aferição da execução do objeto contratual e impossibilita a correta quantificação e precificação dos serviços realizados. Todavia, vale ressaltar que, mesmo diante de um catálogo “com baixo nível de maturidade”, a empresa contratada, vencedora do certame da SEP, não apresentou impugnação em tempo de licitação. Também de igual modo, não parece ter tido dificuldades em estipular o valor da UST a ser cobrada, mesmo diante de um catálogo “abrangente e sem o devido detalhamento”.

24.15. *Em relação aos serviços de treinamento, entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas pela empresa sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado à N2OTI, de forma isonômica com outros responsáveis citados sobre a mesma questão.*

24.16. *Em contestação ao parágrafo 233 do relatório da auditoria, a empresa apresentou novos documentos comprobatórios das entregas a título de “Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura”, objeto das OSs relacionadas, sobre as quais são feitos comentários pontuais, quando pertinente.*

24.17. *Em linhas gerais, com base na análise dos novos documentos, constatou-se que, em sua maioria, os entregáveis são relativos a tarefas que não guardam relação com o objeto do contrato, como revisões de documentos (termos de referência, minutas de convênio etc.) referentes a contratações da Codesp, e, ademais, constam apenas descrições genéricas das atividades que não permitem verificar como foram mensurados os valores dos serviços prestados em UST.*

24.18. *Via de regra também não há como comprovar que as tarefas ou documentos produzidos estão relacionados à atuação da empresa N2OTI e aos sistemas providos e mantidos pela empresa. Por fim, não há qualquer demonstração nos TRP e TRD, quando presentes, sobre a avaliação da qualidade das entregas.*

24.19. *Repisa-se que, a respeito de todas essas OSs, já foi relatado nos parágrafos 18.127 a 18.129 que as documentações apresentadas não conseguiram comprovar a execução dos serviços. Pelo contrário, a documentação foi produzida apenas para dar ares de legalidade aos pagamentos efetuados.*

24.20. *Abaixo seguem mais exemplos de análises das OS e dos entregáveis.*

24.20.1. OS 22/2016 (peça 151, p. 55), R\$ 118.800,00 (528 USTs). *Constam documentos referentes à realização de pesquisa de preços para aquisição de VANTs (drones) e serviços associados, que não guardam relação com o objeto do contrato; planilha de controle de atividades se refere a tarefas realizadas em novembro/2016, enquanto a demanda foi emitida em 1º/12/2016. Não há qualquer entregável referente ao item 3.1, da OS: “Preparação de documentos de adesão à ARP da CDRJ 001/2016 e PE 17/2016”;*

24.20.2. OS 6/2017 (peça 151, p. 57), R\$ 67.950,00 (302 USTs). *Não constam o TRP e o TRD ou planilha de controle de atividades; não consta qualquer documento referente à “Levantamento junto à GESSI do hardware e software existente”, como previsto na demanda; constam notas técnicas de aprovação de pagamento de serviços não relacionadas à presente OS, inclusive referentes a serviços de outra empresa (CAST); apresentação de matriz de riscos simples (uma página) e duplicada;*

24.20.3. OS 10/2017 (peça 151, p. 58), R\$ 180.000,00 (800 USTs). *Não há como verificar como foram mensurados os valores dos serviços prestados em UST. A minuta do documento “Plano de Projeto – Análise de Vulnerabilidades” não trata de análise de vulnerabilidades, contendo descrição geral de serviços de apoio estratégico e do escopo da*

atuação da N2OTI no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016, não relacionado à demanda da OS. Os documentos produzidos especificamente referentes à análise de vulnerabilidade foram gerados automaticamente (em inglês) por ferramenta de escaneamento de fragilidades de segurança (NESSUS Scan Report), em 22/3/2017, às 15:48:13, aparentemente sem qualquer análise empreendida pela empresa N2OTI, resultando, no entanto, em pagamento de R\$ 180.000,00.

24.20.4. OS 17/2017 (peça 151, p. 59), R\$ 227.700,00 (1.012 USTs). Não foi possível acessar os arquivos “Codesp - Relatório de Apoio Tecnológico (Infraestrutura)”, referentes a agosto e setembro/2017, porque estavam corrompidos, no entanto, como já reiterado, não há correlação entre as tarefas e as USTs geradas, e, ademais o entregável “Plano de Projetos-Relatório de análises e atividades” é apenas um documento com descrição geral das tarefas a cargo da N2OTI, no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016, não associado à demanda da OS.

24.20.5. OS 24/2017 (peça 151, p. 60), R\$ 427.500,00 (1.900 USTs). A memória de cálculo das UST que foram pagas pelos serviços supostamente realizados é simplificada e não permite mensurar o custo em termos do esforço efetivamente empregado nas tarefas; também há indícios de que documentos referentes aos entregáveis da OS 24/2017 foram substituídos posteriormente à constatação do relatório (itens 239-241) visto que apresentam nomes diferentes (peça 151, p. 66, item 194), os documentos contém vários erros (p. ex: índice não correspondente ao conteúdo) e são genéricos, com conteúdo sem relação específica com a demanda; por fim, as explicações apresentadas pela N2OTI não são suficientes para justificar que mais de dois anos após a assinatura do contrato, não tivessem sido realizados testes dos indicadores e sua implementação no ambiente de produção.

24.20.6. OS 1/2018 (peça 151, p. 63), R\$ 74.250,00 (330 USTs). Os documentos encaminhados como entregáveis estavam corrompidos, mas também não há qualquer memória de cálculo das UST que foram pagas por cada um dos serviços supostamente realizados.

24.20.7. OS 2/2018 (peça 151, p. 64), R\$ 416.250,00 (1.850 USTs). Apesar de a empresa N2OTI alegar que os novos documentos apresentados para comprovar a execução da OS 2/2018 se refiram a indicadores diferentes do que haviam sido referidos na OS 24/2017 (conforme tabela à peça 151, p. 65), não há qualquer referência nos documentos aos indicadores apresentados: “Descarga total por agente”, “Embarcação total horas” etc. (INDICADORES 02/2018) e os “prints” das telas de BI com supostos novos indicadores (peça 151, p. 68-76), não fizeram parte da documentação comprobatória da OS 2/2018.

24.20.7.1. Ademais há referência nas folhas de rosto dos documentos “Telas de indicadores CODESP v.0.3” e “Especificação indicadores CODESP v.0.3” à OS 24/2017, e o documento “Arquitetura indicadores CODESP v.0.3”, se refere à OS 7/2017, em sua folha de rosto. Bem assim, novamente não há qualquer memória de cálculo das UST que foram pagas por cada um dos serviços supostamente realizados; portanto, as explicações apresentadas pela N2OTI não são suficientes para justificar que mais de dois anos após a assinatura do contrato, não tivessem sido realizados testes dos indicadores e sua implementação no ambiente de produção.

24.20.8. OS 4/2018 (peça 151, p. 77), R\$ 142.875,00 (635 USTs). Não constam o TRP e TRD da OS; os novos documentos e explicações não são suficientes para refutar os argumentos apontados no relatório de auditoria, como o reaproveitamento de documentos já anteriormente produzidos, com ligeiras alterações, e sem agregar nenhuma descrição de atividade específica relativa à demanda; não há memória de cálculo das UST que foram pagas pelos serviços supostamente realizados e as explicações não são suficientes para justificar que mais de dois anos após a assinatura do contrato, não tivessem sido realizados testes dos indicadores e sua

implementação no ambiente de produção.

24.20.9. OS 10/2018 (peça 151, p. 80), R\$ 23.175,00 (103 USTs). Não consta o TRD da OS; foram apresentados três documentos com descrições bem sucintas das atividades previstas, mas sem comprovações de execução de tarefas e sem memória de cálculo das UST que foram pagas pelos serviços supostamente realizados.

24.20.10. OSs 10/2016, R\$ 191.250,00 (850 USTs) e 13/2016, R\$ 87.750,00 (390 USTs) (peça 151, p. 86-94). Em relação a essas OSs, a despeito da diferença de quantidade de documentos que foram utilizados para cumprimento de cada uma das referidas demandas, elencados em sua defesa, a empresa não logra esclarecer porque os pagamentos das Notas Fiscais 161 (OS 13/2016) e 162 (OS 10/2016) foram realizadas antes do ateste, e porque os documentos anexados como entregáveis foram criados apenas para justificar os pagamentos anteriormente negados pelo fiscal antecessor do contrato por já terem sido pagos em outras ordens de serviço.

24.20.11. OS 16/2016 (peça 151, p. 95), R\$ 185.400,00 (824 USTs). Os arquivos citados pela defendente podem ter sido corrompidos, visto que só constou o arquivo “TRP_OS_016_Pagamentos”, relativo ao recebimento provisório da OS, e não consta o TRD. Em todo caso, prevalece o entendimento da equipe de auditoria que deve ser imputado aos gestores o débito integral do valor pago pela integração do SAP com o Gescon, visto que este software nunca entrou em operação, e a demanda tornou-se inútil e sem garantia que realmente funcionava.

24.20.12. OS 14/2016 (peça 151, p. 96), R\$ 68.850,00 (234 USTs). As novas explicações apresentadas pela N2OTI não são suficientes para refutar que não há produtos/serviços entregues correlacionados à demanda da OS em epígrafe, nos documentos encaminhados (duas planilhas), os mesmos que haviam sido avaliados na auditoria (peça 2, p. 40, itens 288-295), mesmo assim, já haviam sido descontados os valores referentes a elaboração das referidas planilhas pela empresa, no cálculo do débito apurado, que resultou em R\$ 52.650,00. Não há como comprovar a realização dos serviços apenas com base no relato da empresa, visto que não foram apresentados novos documentos. Ressalta-se mais uma vez a solicitação de serviços estranhos ao escopo do contrato, a exemplo de “preparação de documentos de adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ”, que deveriam estar a cargo da própria Codesp.

24.20.13. OS 15/2016 (peça 151, p. 101-102), R\$ 76.050,00. As alegações da N2OTI também não são suficientes para refutar os apontamentos da auditoria (peça 2, p. 41-42, itens 297-30), além de corroborar a desorganização – falta de organograma de contratos, arquivos constantes da pasta sem correlação com os serviços demandados – bem como a falta de esmero da empresa em registrar documentação mínima suficiente para comprovar a execução dos serviços, que procura comprovar apenas com base em relato.

24.20.14. OS 20/2016 (peça 151, p. 104), R\$ 119.250,00 (530 USTs). A empresa apresentou documentos comprobatórios que não foram avaliados na auditoria original, no entanto, observa-se que, assim como em outras demandas, apresentam-se versões de minutas de documentos administrativos, como termos de referência, termos de convênio, entre outros, os quais, segundo a empresa, levam tempo para sua finalização, e cada versão elaborada em um mês representa o esforço na coleta de informações, entrevistas, pesquisas e estudos sobre o tema. Ainda segundo a empresa, alguns documentos nem sempre são atualizados – por decisão do gestor – no entanto, também são juntados para fins de prestação de contas dos serviços demandados.

24.20.14.1. Contudo, como já repisado, esses documentos não comprovam a realização dessas tarefas de apoio, contando-se apenas com o depoimento da empresa para estabelecer

alguma correlação entre as atividades supostamente realizadas e os produtos gerados. Nesse sentido, nos documentos referidos como “Relatórios de Atividades Mensais”, como já abordado no relatório de auditoria (itens 310-312), constam explicações genéricas de possíveis serviços a serem executados pela N2OTI no âmbito do contrato, e, em tese, poderiam compor qualquer demanda, visto que não descrevem as atividades específicas realizadas e não agregam qualquer valor.

24.20.15. OS 3/2017 (peça 151, p. 105-106), R\$ 79.200,00 (352 USTs). Quanto a esta demanda, a empresa mais uma vez apresenta argumentações genéricas que não refutam as diversas constatações do relatório (itens 316-332).

Ordens de serviço não detalhadas no voto do relator (peça 151, p. 107-137)

24.20.16. Após análise, conclui-se que as alegações de defesa e os documentos comprobatórios apresentados pela empresa N2OTI, referentes às OSs 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017 não são suficientes para refutar as irregularidades imputadas, consubstanciando-se apenas em variações e combinações das acima já analisadas, incluindo o pagamento por serviços que não guardavam relação com o objeto do contrato, como já fora apontado no voto do Ministro-Relator.

24.20.17. OS 3/2016 – Em resposta ao item 426 do relatório de auditoria, foram encaminhados novos documentos comprobatórios, relacionados a serviços cuja realização não teria sido inicialmente comprovada pela N2OTI, no entanto, como já havia sido apurado na auditoria, a elaboração da PSI da Codesp não estava contemplada no TR da contratação, e, a despeito disso, em análise perfunctória, não é possível comprovar que os documentos supostamente elaborados para embasar a construção da política foram produzidos ou revisados pela N2OTI especificamente para a Codesp e não há evidências da participação da companhia na elaboração do plano de ação, não sendo suficiente constarem referências esparsas à Codesp ou a seus departamentos em alguns desses documentos ou trechos de textos marcados, como indicação de ter sido realizada “revisão” dos documentos.

24.20.17.1. Nessa linha, a empresa não explicou por que o principal documento da política, uma minuta de Instrução Normativa de Segurança da Informação, tinha data de elaboração anterior à vigência do contrato (de 22/9/2015). Bem assim, verificou-se que documentos referentes a teste de mapeamento, planos de ação e testes de aplicação, são templates genéricos para verificar aderência a diretrizes do Cobit 4.1, que poderiam ser, em tese, aplicados em qualquer empresa, não havendo evidências de que tenham sido confeccionados especificamente para o ambiente ou para as necessidades da Codesp, de forma semelhante a outros documentos previamente analisados durante a auditoria.

24.20.17.2. A despeito de a N2OTI ter juntado aos autos atas de reuniões realizadas junto a gestores da Codesp para fins de implementação da PSI, pelo menos até a conclusão da auditoria, a empresa não havia implementado sua PSI, tampouco aprovado a referida IN ou utilizado os artefatos supostamente produzidos pela empresa contratada para subsidiar a construção dessa política.

24.20.17.3. Também não restou devidamente esclarecida a realização de pagamentos por serviços que ainda não tinham sido comprovadamente realizados, ressaltando-se que a mera entrega de documentos foi considerada suficiente para atestar a realização da maioria desses serviços e não se explicou o fato de que as Notas Fiscais 146, 159, 171, 187, referentes às parcelas 1, 4, 5 e 6 da OS, receberam atesto para pagamento antes mesmo do recebimento provisório dos respectivos serviços.

24.20.17.4. Por fim, como já ressaltado em relação às demandas em UST, por falta da

memória de cálculo, não há como mesurar o custo do esforço efetivamente empregado pela empresa, no entanto, conforme as evidências, esse custo parece ter sido desproporcionalmente elevado, visto que resultou no pagamento de R\$ 438.750,00.

24.20.18. OS 4/2016 – Não foi considerada para fins de imputação de débito (itens 223 a 225 do relatório).

24.20.19. OS 7/2016 – Os novos documentos comprobatórios apresentados pela N2OTI em relação à essa OS são os mesmos que já haviam sido avaliados em auditoria (itens 401-412). Mesmo o documento “PROVA DE CONCEITO.PDF” que, segundo a empresa seria diferente do avaliado e evidenciaria todas as funcionalidades do sistema não passa de um formulário de checklist da suposta POC, com campos não preenchidos, além de outros entregáveis genéricos e simplificados.

24.20.19.1. Assim, a despeito das explicações sobre questões operacionais de datas de aceite provisórios e definitivos e erros na elaboração dos documentos, abundantes em sua defesa, em relação ao mérito, a empresa não logrou comprovar que os serviços requeridos foram realizados, tampouco que os serviços requeridos guardam relação com os serviços prestados, devendo prevalecer o débito originalmente apurado no valor total da OS.

24.20.20. OSs 12/2016, 14/2017, 19/2017, 21/2017 e 23/2017 - Os demais documentos trazidos aos autos – os mesmos que já haviam sido analisados no relatório de auditoria – e explicações da N2OTI também não são aptos a refutar as irregularidades referentes às OSs em epígrafe, mantendo-se os respectivos débitos inicialmente apurados na auditoria, sob responsabilidade da empresa N2OTI.

Considerações sobre a nova citação

24.21. Posteriormente a empresa contratada foi novamente citada (peça 256) em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, conforme o Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria (peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3. Em sua resposta (peça 298), requer que as novas alegações sejam avaliadas e analisadas em conformidade e em conjunto com as alegações anteriormente oferecidas, e, além de reforçar as teses já defendidas, acrescenta que (peça 256. p. 3-17):

24.21.1. Conforme provas documentais, os funcionários da empresa peticionária forneciam frequentes relatórios gerenciais por meio do software de BI, o que foi confirmado pela equipe de auditoria, portanto não há que se falar que o sistema era desnecessário ou não estava sendo utilizado.

24.21.2. O valor que a unidade técnica considerou como dano ao erário incluiria, incorretamente, os gastos com a manutenção do Sistema de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, software que não foi avaliado na fiscalização em tela, justamente em face de a equipe de auditoria considerar que ele estaria sendo utilizado pela companhia.

24.21.3. As funcionalidades adquiridas através dos módulos RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, Ata de Registro de Preços e Reunião, foram efetivamente entregues, conforme demandado pela instituição. Para preservar os investimentos feitos, a Codesp realizou sua manutenção e suporte, sob o óbice de incorrer em dano ao erário por ausência de preservação.

24.21.4. Todos os itens adquiridos são imprescindíveis para a garantia da execução da solução, de maneira a atender o contrato, dessa forma, o fato de o órgão não utilizar as soluções implementadas não pode ser imputado ao fornecedor.

24.21.5. A alegação sobre licenciamento de uso perpétuo da solução de Gerenciamento de

Portfólio e Projetos não se sustenta, porque, apesar de não terem sido entregues para a Secretaria de Portos, foram entregues ao Ministério dos Transportes, que absorveu o contrato, comprovando-se que houve a prestação de serviços.

24.21.6. *No processo interno da Codesp constou parecer do jurídico que validou a solicitação de novas licenças de BI e autorização expressa para a aquisição e a instalação de trinta licenças de BI, que foram regularmente executadas pela N2OTI, não podendo, portanto, ser imputada pelo débito decorrente, mormente por incapacidade de operação dos agentes públicos da contratante.*

24.21.7. *As funcionalidades das soluções Gescon e BI e metas previstas no PDTI da Codesp justificam a essencialidade da contratação.*

24.21.8. *Por responsabilidade da Codesp, alguns serviços como os de suporte técnico, eram solicitados sem as referidas ordens de serviços, de maneira a dar margem à não emissão do aceite de serviços, todavia a empresa verificou, à época, que todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste dos serviços, o que permitiu legitimar, devidamente, os pagamentos, de acordo com a previsão contratual.*

24.21.9. *Não houve qualquer suspensão dos pagamentos e os entregáveis foram aceitos sem ressalvas pelos clientes e aqueles que, porventura, foram preliminarmente recusados, retornaram para retificação, foram reapresentados e aceitos pelo cliente.*

24.21.10. *Caso a ora peticionária não tivesse atendido às solicitações feitas pelas citadas ordens de serviços em que se requisitou módulos adicionais poderia ser responsabilizada por descumprimento contratual.*

24.21.11. *Por fim, conforme o art. 59, da Lei 8.666/1993 e seu parágrafo único, mesmo que houvesse alguma nulidade no ajuste negocial sub examine, nada teria de ser ressarcido pela empresa contratada à Administração contratante, visto que não contribui para a nulidade e tem direito adquirido à manutenção dos justos valores que percebeu a título de execução contratual.*

Análise

24.22. *Os argumentos de defesa apresentados pela empresa N2OTI em relação às irregularidades na prestação dos serviços de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI são semelhantes aos apresentados por outros responsáveis e pela própria empresa, em relação a outros itens do Contrato DIPRE/39.2016.*

24.23. *Em relação à obrigação contratual de prestar os serviços e a suposta comprovação da prestação dos serviços, os argumentos já foram analisados e refutados quando se analisou a aquisição de licenças e outros serviços objeto do contrato e também na análise da defesa de outros responsáveis, e não são suficientes para afastar a responsabilidade da empresa contratada e o débito integral imputado pelo recebimento de pagamento por serviços de suporte e manutenção em face de os softwares não estarem em funcionamento, o que descaracterizaria esses serviços, como apontado no relatório de auditoria (tópico III.1.2.3).*

24.24. *Por fim, a alegação de que a empresa contratada não deve ressarcir a Administração contratante, visto que não contribui para a nulidade e tem direito adquirido à manutenção dos valores que percebeu a título de execução contratual, também não deve prosperar, visto que ficou evidenciado que não houve a efetiva prestação dos serviços.*

24.25. *Cabe ressaltar nesse sentido, que, segundo a jurisprudência dominante desta Corte, pessoas jurídicas de direito privado estão sujeitas à jurisdição do TCU caso deem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (Acórdão 2.010/2020-TCU-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz, entre outros), podendo ser responsabilizados*

solidariamente com agentes públicos ou mesmo não tendo atuado em conjunto com esses agentes, independentemente da existência de dolo ou má-fé, bastando a presença do elemento culpa, além do nexo de causalidade entre a ação omissivo-comissiva e o dano constatado, como se demonstrou (Acórdão 3.694/2014-TCU-Segunda Câmara, Relator: André de Carvalho, Acórdão 1.0261/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator: Walton Alencar Rodrigues, entre outros).

Conclusão

24.26. *Em face da análise promovida no parágrafo 24, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa N2OTI, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.*

24.27. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado à empresa contratada. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos representantes legais da empresa ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas da empresa contratada devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

24.28. *Propõe-se excluir somente o débito relativo aos serviços de treinamento dos usuários das soluções Gescon e BI, visto que a prestação dos serviços foi devidamente comprovada.*

25. Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73)

25.1. *O Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior, Fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, de 11/4/2016 a 2/9/2016, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 25, 42, 257, 294 e 295), conforme documentos constantes das peças 45 e 296, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa e razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 70 e 307.*

25.2. *Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.1.1, 9.3.1.1.2.1, 9.3.1.2.1, 9.3.1.2.2, 9.3.1.3.1, 9.3.1.3.2 e 9.3.1.3.3, e ouvido em audiência pela irregularidade descrita no item 9.3.3.1 do mesmo acórdão, tendo respondido, em síntese, que (peça 70):*

Citação (peça 70, p. 2-4)

25.2.1. *Agiu dentro dos limites da boa-fé e da probidade administrativa, e atuou com zelo e perícia em sua função, conforme indicado no relatório de auditoria (peça 70, p. 2), em que se reconheceu que, enquanto foi fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, tomou todas as providências para evitar a realização de pagamentos irregulares. Sua conduta inclusive resultou em sua substituição como fiscal do contrato (peça 370, p. 2). Apesar disso, no entanto, foi responsabilizado pelo Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário.*

25.2.2. *No entanto, o peticionante não pode ser responsabilizado por atos praticados referentes ao nível estratégico, pois tratava-se de um colaborador (preposto) a quem são atribuídas funções de chefia, mas que são referentes apenas à organização do trabalho, isto é, a esfera operacional. Ademais, como já ressaltado, tomou as providências nessa esfera de atuação que lhe eram cabíveis.*

25.2.3. *E, conforme o art. 1.172 do Código Civil e jurisprudência citada (peça 70, p. 4), o gerente (preposto) somente responde perante terceiros quando age com dolo, portanto, ainda que algum dano apontado na presente TCE fosse de caráter operacional, somente seria possível a responsabilização do gerente em caso de dolo comprovado.*

25.2.4. *Em relação ao mérito, o peticionante argumenta que sua responsabilização por dano ao erário é equivocada. Primeiramente, quanto aos subitens 9.3.1.1 e 9.3.1.2, do Acórdão 2.888/2018, observa-se que a decisão de contratação dos sistemas mencionados não é gerencial, mas sim estratégica, fugindo, portanto, à sua competência. Ademais, o peticionante adotou as medidas ao seu alcance para tentar evitar danos ao erário, ao recomendar a não realização da despesa antes da homologação total do sistema.*

25.2.5. *O defendente também não poderia responder pelos débitos relativos à aquisição de licenças e de módulos desnecessários dos Sistemas Gescon e BI, conforme o subitem 9.3.1.3 do acórdão, visto que não possuía poderes para determinar contratações, determinar pagamentos ou suspender contratos, e sequer atuou como gestor do contrato e já não atuava como fiscal do contrato.*

Audiência (peça 70, p. 1-11)

25.2.6. *No tocante às falhas de planejamento da contratação, o relatório da fiscalização propôs a audiência de gestores da Codesp com funções estratégicas (superintendentes e diretores), mas, posteriormente, o Ministro Relator também propôs a audiência do defendente, pois enquanto fiscal técnico, teria participado da elaboração dos documentos.*

25.2.7. *Todavia, na função de gerente, o peticionante não detinha poderes discricionários para fins de planejamento, e apenas oferecia subsídios operacionais quando solicitado pelos seus superiores (gestores estratégicos). Portanto, se houve erro de planejamento, este se deu no plano estratégico, e não operacional, razão pela qual nenhum gerente pode ser responsabilizado.*

25.2.8. *Posteriormente o responsável também foi ouvido (peças 294 e 295) por dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, conforme Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria (peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3, mas o responsável apenas reapresentou as alegações de defesa iniciais (peça 307).*

Análise da citação e audiência

25.3. *Na condição de fiscal do Contrato DIPRE.39/2016, o responsável de fato adotou providências sob sua alçada para que pagamentos irregulares não fossem efetivados, como demonstrado no relatório de auditoria do TCU (peça 2, p. 20), não sendo, portanto, responsabilizado pela equipe técnica por dano ao erário decorrente do pagamento por serviços de sustentação operacional ou apoio estratégico, conforme item III.1.2.5, do relatório de auditoria do TCU (peça 2, p. 30-60).*

25.4. *Essa também foi a posição do ministro-relator em seu voto (peça 6, p. 11), mas que, no entanto, entendeu que o responsável deveria responder pelas falhas decorrentes do planejamento da contratação, além dos débitos relativos à aquisição de licenças e de módulos desnecessários dos Sistemas Gescon e BI, conforme restou consignado no Acórdão 2888/2018–TCU–Plenário (peça 5).*

25.5. *Nesse sentido, cabe resgatar que o ora defendente apresentou razões de justificativa e recursos (Embargos de Declaração e Pedido de Reexame) para contestar multa que lhe foi aplicada, em decorrência da rejeição de suas razões de justificativa, no âmbito do TC 023.599/2018-9, processo de Representação que trata de irregularidades apuradas no âmbito da mesma contratação, que culminou no Contrato DIPRE/39.2016, ora em análise, ressaltando-se que os citados recursos foram indeferidos pelo Plenário desta Casa. A representação TC 023.599/2018-9 foi apensada a estes autos após a decisão nela proferida ter sido transitada em julgado (Acórdão 2.459/2021-TCU–Plenário).*

25.6. O objeto daquele processo foi outro item do contrato, que não é tratado na presente TCE – o fornecimento de solução de gerenciamento de portfólio e projetos (CA PPM), mas, as soluções Gescon e de BI, objeto dos presentes autos, foram adquiridas com base no mesmo processo de planejamento e envolvem a mesma empresa contratada e arrolada nestes autos, N2O Tecnologia da Informação Ltda, no provimento de licenças de uso e serviços de instalação, treinamento de usuários e serviços de suporte técnico.

25.7. Ademais, ainda que tratem de objetos diferentes, as irregularidades apuradas concernentes à atuação do defendente foram similares e correlacionadas, assim como as presentes alegações de defesa são muito semelhantes a suas razões de justificativa e recursos então apresentados pelos procuradores do ora citado, no âmbito do TC 023.599/2018-9, apenso. Dessa forma, aproveitou-se as análises já realizadas pelas unidades técnicas Sefti e Serur, do TCU, daqueles autos (TC 023.599/2018-9, peças 123, 151 e 197).

25.8. Em relação ao planejamento da contratação, naquela assentada, como no presente caso, a conduta do defendente, objeto de questionamento neste processo, não se relaciona com eventual cargo de gerente ou cargo com atribuições semelhantes a de gerência, no qual ele porventura estivesse formalmente investido, como por ele alegado, visto que, ao participar da fase de planejamento ele se tornou pessoalmente responsável por eventuais impropriedades ocorridas durante essa etapa do procedimento de contratação, da qual resultou no Contrato DIPRE/39.2016.

25.9. Nesse sentido, repisa-se que o defendente, na qualidade de integrante técnico da equipe de planejamento da contratação, assinou o DOD, o ETP da fase de planejamento da contratação, o documento contendo a análise de riscos e o respectivo TR, que implicou falha na mensuração da quantidade de licenças necessárias das soluções Gescon e de BI.

25.10. Dessa forma, a despeito de sua atuação como fiscal do contrato e das medidas que porventura tenha adotado ou proposto, nessa capacidade, os argumentos apresentados pelo defendente nestes autos não trazem novos elementos aos que já foram exaustivamente analisados no âmbito do TC 023.599/2018-9, e não são suficientes para afastar, também nesse autos, sua responsabilidade como integrante técnico da equipe de planejamento, em razão de ato praticado com grave infração à norma legal, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, consistente na ausência de justificativas para o quantitativo de licenças estimado em relação às soluções Gescon e de BI, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da então Lei 8.666/1993.

25.11. Por esse motivo, e pela semelhança das justificativas apresentadas pelo defendente com argumentações já apresentadas por outros responsáveis e já refutadas neste relatório (parágrafos 18 a 24), também não devem ser acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo defendente em relação ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

25.12. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

25.13. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável estava ciente das irregularidades decorrentes do planejamento falho da contratação visto que foi um dos responsáveis pela elaboração dos documentos associados, que resultaram em débitos relativos à



aquisição de licenças e de módulos desnecessários dos Sistemas Gescon e BI.

25.14. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

25.15. Em face da análise promovida no parágrafo 25, propõe-se rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

25.16. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

25.17. Propõe-se, ainda, rejeição das razões de justificativa do responsável, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo legal.

26. Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85)

26.1. O Sr. Claudinei Pires, Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, de 11/4/2016 a 15/08/2016 e Gestor do Contrato DIPRE/39.2016, de 11/4/2016 a 15/8/2016, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 31 e 258), conforme documentos constantes das peças 53 e 262, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 95 e 280.

26.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.1.1, 9.3.1.2.1 e 9.3.1.9.3, tendo respondido, em síntese, que (peça 95):

26.2.1. Os débitos referentes ao item 3 (peça 95, p. 2), R\$ 242.000,00 que datam de 15/3/2017, não podem ser atribuídos à parte, tendo em vista que, conforme consta nos autos, o defendente foi dispensado do cargo que ocupava, Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, no dia 15/8/2016.

26.2.2. Nos autos, não há documento capaz de comprovar quais os aceites foram autorizados pelo peticionário, tampouco razões que poderiam justificar que o aceite concedido não estava de acordo com as determinações que justificariam a irregularidade, portanto não há efetiva demonstração de quais irregularidades foram supostamente cometidas pelo citado.

26.2.3. No ofício 0422/2019-TCU/Sefti (peça 31), não há a descrição individualizada da conduta do peticionário, o que implica o cerceamento de defesa da parte, razão pela qual a presente demanda não merece prosperar.

26.2.4. O presente feito foi instaurado a partir do acórdão proferido na Tomada de Contas Especial (Acórdão 2.888/20108-TCU-Plenário), porém em nenhum momento o peticionário tomou conhecimento de que a Tomada de Contas havia sido instaurada ou sobre seu andamento, tampouco lhe foi dado direito de se manifestar naqueles autos.

26.2.5. Assumiu o cargo de Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp em 11/4/2016, portanto, não participou do processo licitatório, que já estava em andamento. A respectiva ARP foi assinada em 17/12/2015, portanto, muito antes do ingresso da parte, o que demonstra a

ausência de sua participação nos atos licitatórios.

26.2.6. Sua função era fiscalizar se os serviços estavam de fato sendo prestados, bem como auxiliar com a implementação do novo sistema, buscando melhorias e fiscalizando a adequação do sistema e exerceu sua função por apenas quatro meses, de tal forma que seu conhecimento sobre os acontecimentos e sobre a efetiva implementação do sistema é parcial, não tendo conhecimento de seus desdobramentos após o período no qual era responsável.

26.2.7. Ao contrário do afirmado, o peticionário deu o aceite apenas àquelas ordens de serviços em que constatou a efetiva e adequada prestação de serviço, deixando de dar aceite em muitas outras ordens de serviço nas quais verificou problemas na prestação de serviço.

26.2.8. Durante a sua gestão, o sistema (Gescon) estava sendo efetivamente implementado, e estavam previstas adequação progressiva e melhorias no sistema, descaracterizando a suposta inviabilidade do serviço.

26.2.9. Apesar de acreditar que a Codesp estava satisfeita com o trabalho por ele realizado, em poucos meses ocorreu sua dispensa, sem justificativa aparente.

26.2.10. O peticionário agiu dentro dos limites da boa-fé e da probidade administrativa, agindo com zelo e perícia durante toda a sua atuação e não há dolo comprovando sua parte, não havendo, portanto, razão para que seja responsabilizado por atos que não cometeu.

26.3. Posteriormente o responsável também foi ouvido (peças 258) em decorrência de dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI, conforme Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria (peça 2, p. 28-29) e itens 5.1.1 e 5.1.1.2, da instrução à peça 236, p. 2-3, e reiterou as alegações de defesa iniciais, além de acrescentar que (peça 280):

26.3.1. Na função de gestor de contrato, atestou a entrega do software Gescon, bem como das licenças fornecidas pela contratada N2OTI, por ordem do então Superintendente Marcelo S. Alberto, viabilizando assim os pagamentos à empresa contratada, conforme previsão contratual.

26.3.2. As licenças de BI também tiveram seu recebimento atestado porque foram efetivamente entregues pela N2OTI à Codesp, e foram utilizadas pela empresa. Conforme documento anexado, em 1º/6/2016, o sistema atestava existirem pelo menos nove licenças BI disponíveis, em utilização por vários dirigentes da companhia.

26.3.3. Salienta por fim, que, no seu entendimento, foi dispensado da Codesp justamente por negar pagamento a serviços não prestados durante a execução do Contrato DIPRE/39.2016, pois caracterizaria dolo, e prejuízo ao erário.

Análise

26.4. Constata-se que assiste razão ao defendente em relação à citação de débito de R\$ 242.000,00 com fato gerador em 15/3/2017. Verifica-se que a comunicação incluiu, incorretamente, tal débito na citação do responsável, apesar de não constar no Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário. Portanto, este item da citação deve ser desconsiderado, pois decorre de erro na comunicação.

26.5. O defendente foi responsabilizado, nos demais casos, por dar aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do Contrato DIPRE/39.2016, na qualidade de Gestor do Contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993, e que possibilitou os pagamentos irregulares que configuraram dano ao erário.

26.6. *Em relação à alegação de que não existem documentos capazes de comprovar quais os aceites foram autorizados pelo peticionário, no caso da prestação do serviço de manutenção e suporte, contrariando o que determina as alíneas “a” e “b”, do inciso I, do art. 73, da Lei 8.666/1993, não foram emitidos os termos de aceite provisórios e definitivos e os pagamentos foram autorizados a partir dos atestes realizados pelos gestores do contrato diretamente nas notas fiscais emitidas pela empresa contratada, situação em que se enquadra o responsável.*

26.7. *Em relação à alegação do Ofício 0422/2019-TCU/Sefti (peça 31) que determinou a citação do responsável não ter individualizado sua conduta, constata-se que a comunicação, no item 9, encaminha cópia integral deste processo, sendo que tanto no relatório da auditoria constante da peça 2 destes autos quanto na instrução anterior (peça 318), houve o detalhamento das irregularidades e das condutas do responsável que deram causa aos débitos apurados. Assim, a argumentação do responsável não deve prosperar.*

26.8. *Em relação ao fato de o respondente alegar que houve cerceamento de defesa em razão de não ter sido comunicado da existência do presente processo de tomada de contas, verifica-se que este processo objetiva justamente apurar o dano e identificar os possíveis responsáveis para que possam ser comunicados e apresentarem suas defesas. Portanto, é justamente na fase de citação que os responsáveis devem tomar conhecimento dos fatos, proporcionando a eles a oportunidade de apresentarem alegações de defesa, privilegiando os princípios do contraditório e da ampla defesa. Portanto, não há que se falar em cerceamento de defesa em razão dos argumentos apresentados pelo defendente.*

26.9. *Também nessa linha, a jurisprudência desta Corte de Contas, nos contratos de soluções de tecnologia da informação, o atesto de faturas por parte do gestor do contrato, sem a manifestação do fiscal técnico quanto à avaliação dos serviços executados ou dos bens entregues, viola o art. 34, incisos II e III, da IN-SLTI 4/2014, bem como o princípio da segregação de funções (Acórdão 1.0075/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer).*

26.10. *Por fim, da análise das alegações de defesa do citado, constatou-se que o respondente não apresentou novos argumentos ou evidências suficientes para descaracterizar a sua responsabilidade, especificamente no que se refere a sua atuação durante a contratação ora analisada, que já havia sido devidamente evidenciada no relatório de auditoria que originou a presente TCE. Apenas apresentou argumentos comuns à defesa de outros responsáveis, que já foram suficientemente analisadas e refutadas nestes, e, portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.*

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

26.11. *De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.*

26.12. *Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável deu aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93.*

26.13. *Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a*

inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

26.14. *Em face da análise promovida no parágrafo 26, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Claudinei Pires, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

26.15. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

27. **Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13)**

27.1. *A Sr.ª Marina Vivi Romero, Assessora da Diretoria de Operações Logísticas da Codesp, desde 28/09/2017, e fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, desde 12/5/2017, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido (peça 24), conforme documento constante da peça 46, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 138.*

27.2. *A responsável foi citada pelas irregularidades descritas no item 9.3.1 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em síntese, que (peça 138):*

Alegações iniciais (peça 138, p. 2-6)

27.2.1. *Foi nomeada somente em 12/5/2017 como fiscal técnica do Contrato DIPRE/39.2016, um ano após o início do projeto, e desempenhou a função até que a medida cautelar do TCU suspendeu a execução do contrato, não tendo participado do planejamento da contratação.*

27.2.2. *Em toda a sua atuação, buscou a legalidade, a moralidade e a eficiência, e, mesmo considerando a sua limitação técnica em TI e em gestão de projetos, encarou o novo desafio da função, tendo em vista os benefícios que a ferramenta contratada seria capaz de oferecer.*

27.2.3. *Aduz que nunca havia atuado como fiscal ou como participante em nenhuma execução contratual, a não ser de modo administrativo, e, que, a despeito disso, em momento algum a Codesp lhe ofereceu treinamento para o exercício das atribuições exigidas pelo cargo.*

27.2.4. *Relata ainda, a exemplo de outros responsáveis ouvidos nesta TCE, que era perceptível a falta de processo maduro e padronizado de gestão e acompanhamento de contratos e processos, atribuições de tarefas e responsabilidades que não são de competências e capacidades técnicas de funcionários, inexistência de corpo técnico apto a execução de tarefas gerenciais, falta de capacitações específicas, desmotivação dos funcionários em assumir papéis estratégicos e de responsabilidade, uma vez que não há o reconhecimento do mérito.*

27.2.5. *Portanto, todas as dificuldades enfrentadas, que foram determinantes para a atuação da citada, devem ser levadas em consideração para os fins e efeitos legais, especialmente o previsto no art. 8º e § 1º, do Decreto 9.830/2019 (que regulamentou a Lei 13.655/18) (peça 138, p. 4).*

27.2.6. *Da análise do TCU resultou um relatório que não considerou a realidade da Codesp para concluir que o processo possui supostas impropriedades, destacando-se que a própria equipe de fiscalização informou que o tempo empregado nos trabalhos foi insuficiente para avaliar todos os processos.*

27.2.7. *A auditoria utilizou como referência a IN 4/2014, sem atentar que a Codesp é empresa*

pública regida pela Lei 13.303/2016 e não era integrante do SISP naquela época.

Da possibilidade legal de retomada do contrato (peça 138, p. 6-11)

27.2.8. A Codesp investiu em uma solução para os seus problemas mais comuns, tendo em vista a baixa qualidade dos processos de contratação e da gestão dos contratos existentes, ressaltando que a solução está instalada e pronta para o uso.

27.2.9. Dessa forma, e considerando as razões e fundamentação legal expostas à peça 138 (p. 6-11), a forma mais eficiente de preservação de recursos públicos e atendimento das necessidades de gestão da Codesp seria a retomada da execução do contrato, em ação que envolva especialmente gestores, fiscais, integrantes de processos de contratação e demais servidores, desde que a Codesp implemente um processo capaz de extrair todos os benefícios que a ferramenta é capaz de oferecer.

27.2.10. Cancelar ou revogar o contrato em tela e aplicar multas não são as formas mais simples, diretas e econômicas de solucionar a presente lide e causa prejuízos junto à Codesp e principalmente à citada, ademais, nesse caso, a necessidade administrativa da Codesp vai permanecer, os problemas vão se agravar e a companhia não terá condições de autuar um novo processo para suprir essa carência.

27.2.11. Mesmo que o TCU não decida pela retomada contratual, deve empreender esforços em apoiar a Codesp em uma solução de continuidade no projeto contratado, quer seja com recursos (humanos) próprios, ou por nova contratação, com foco na manutenção do controle e da transparência na gestão dos contratos oferecidos pelo projeto em comento.

27.2.12. A celeridade com que a auditoria foi realizada, destacada no próprio relatório, impediu que diversas questões, como a cultura administrativa da Codesp, fossem esclarecidas, e colocou em risco o seu resultado, e ademais não previu a disponibilização do relatório preliminar para comentários dos gestores.

27.2.13. Além disso, a atuação da equipe de auditoria deveria ter sido mais autônoma, detalhada e equânime, como a Lei Orgânica do próprio TCU exige de seus servidores, e não deveria ter se baseado precipuamente em avaliação da CGU, exacerbada em relação a existência de possíveis irregularidades.

27.2.14. Ressalva-se ainda a diferença de maturidade e capacidade técnica de auditores do TCU e funcionários da Codesp devido a uma série de fatores, tais como formação, salários, níveis de conhecimento, capacitações, estrutura, ferramental, investimentos, entre outros.

27.2.15. Também ressalta que o receio de tentar ajudar a instituição e ser envolvido em relatórios de auditoria pode provocar em êxodo ou afastar servidores de atuarem em processos de contratação.

27.2.16. Em sua defesa a citada descreve ainda a conjuntura do tipo de contratação ora analisada no âmbito da AP, citando alguns dos principais benefícios que estes tipos de ferramentas de TI podem proporcionar (peça 138, p. 15-19).

27.2.17. Prossegue relatando dificuldades decorrentes do acúmulo de funções pelos servidores da Codesp (peça 137, p. 19-21), e que, portanto, deveria haver maleabilidade no entendimento aplicado pelos auditores frente ao processo, propondo termo de ajustamento, sugerindo capacitações e treinamentos, mobilizando ações motivacionais de participação de servidores no processo de gestão, como previsto no Decreto 9.830/2019.

27.2.18. Reitera as peculiaridades e limitações da cultura administrativa da Codesp (peça 138, p. 21-26), para concluir que grande parte dos apontamentos tratam de falhas

formais, que poderiam ser solucionadas inclusive com sugestões dos próprios auditores, e não ações puramente punitivas, visto que a falta de foco na evolução e melhoria processual e de capacitação dos servidores somente fomentará maior aversão em assumir novas atividades e o acúmulo de funções.

Mérito (peça 138, p. 11-57)

27.2.19. A citada reconhece que a maturidade das comprovações poderia ser melhor, mas, assim como outros responsáveis ouvidos nestes autos, se insurge contra o foco do relatório apenas para a documentação gerada, ao invés do produto entregue ou o resultado aferido.

27.2.20. Também como recorrentemente alegado pelos demais responsáveis, afirma que nenhuma OS deixou de ser executada ou comprovada durante a execução contratual e que todas as tarefas realizadas possuem entregáveis de acordo com o entendimento de suficiência por parte da Codesp, que estão armazenadas em pasta na rede interna da Codesp, e são de fácil obtenção.

27.2.21. Em outro expediente frequentemente adotado pelos demais responsáveis, descreve como foram executadas uma série de Ordens de Serviço, pelas quais foi citada, na seguinte ordem: 20/2017, 15/2017, 9/2017, 3/2018, 7/2018, 10/2017, 17/2017, 1/2018, 24/2017, 2/2018, 4/2018, 10/2018, 14/2017, 11/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017 (peça 138, p. 27-48).

27.2.22. Argumenta que a grande maioria das falhas identificadas nas referidas OSs seriam passíveis de correção no âmbito administrativo, e que, portanto, não seriam graves, muitas delas, inclusive, meros erros materiais que seriam facilmente sanadas.

27.2.23. Alega ainda que as comprovações de prestação de serviços e entrega de produtos não podem ser consideradas insuficientes, uma vez que o que se pediu foi entregue, dentro do prazo e de acordo com os requisitos definidos, atendendo plenamente o que se esperava, e que, algumas demandas, por um “vício” institucional, eram executadas com posterior abertura das ordens de serviço – o que foi sanado no decorrer da execução do contrato e não houve qualquer tipo de prejuízo nesse atendimento de urgência.

27.2.24. A instrução também teria sido baseada em argumentos insustentáveis, como a alegação de que os preceitos legais existentes na então IN 4/2014 deveriam ter sido seguidos, mas referida IN não se aplicava à Codesp, naquela época, visto que sequer a estatal era integrante do SISP, e que a análise do TCU se focou muito em redações e esqueceu de buscar os produtos gerados (peça 138, p. 49-54).

27.2.25. Conclui asseverando que não existiu má-fé de sua parte, sobretudo porque os atos foram embasados na melhor doutrina e jurisprudência, além de não ter sido gerado dano para o Erário, pois a ferramenta foi entregue.

Análise

27.3. A defendente foi responsabilizada por dar aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do Contrato DIPRE/39.2016, na qualidade de Gestora do Contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993, e que possibilitou os pagamentos irregulares que configuraram dano ao erário.

27.4. As justificativas apresentadas pela defendente que não se referem especificamente à sua atuação durante a gestão e execução do Contrato DIPRE/39.2016 são, em boa parte, iguais aos argumentos constantes das alegações de defesa apresentados por outros responsáveis no presente processo, e já foram suficientemente analisados nestes autos, não sendo suficientes para afastar as irregularidades pelas quais a defendente foi citada e o débito que lhe foi

imputado de forma solidária com outros responsáveis.

27.5. *Em relação ao não envio do relatório para comentários dos gestores, as Normas de Auditoria (NAT) do TCU (revisão novembro de 2020)⁴, preveem em seu parágrafo 145.4. que “Caso o relatório preliminar, ou excerto deste, não seja encaminhado para comentários dos gestores, os motivos que dispensaram ou levaram ao não atendimento do comando previsto no parágrafo 145 devem ser registrados no relatório.”*

27.6. *Em atendimento a esse comando, constou do relatório de auditoria a motivação para não envio do relatório preliminar de auditoria para comentário dos gestores, conforme transcrito abaixo (peça 2, p. 75):*

571. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União 144 e 145, em que pese seja fase obrigatória da instrução processual, justifica-se o não encaminhamento do relatório para comentários dos gestores em face da gravidade dos achados constatados, assim como dos achados serem encontrados no âmbito de outros órgãos e empresas estatais da Administração Pública Federal, que são objeto desta Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em aquisições de TI.

572. Assim, entende-se que a divulgação das informações deste relatório, no momento, pode criar dificuldades à continuidade das apurações no presente relatório e nos demais relatórios da FOC em aquisições de TI, sem prejuízo da concessão, em momento oportuno, da ampla defesa e contraditório aos responsáveis envolvidos.

27.7. *Relativamente a alegada boa-fé da responsável, 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.*

27.8. *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.*

27.9. *Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente da responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ela o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.*

27.10. *Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.*

27.11. *São nesse sentido os Acórdãos 10.995/2015-TCU-2ª Câmara, 7.473/2015-TCU-1ª Câmara, 9.376/2015-TCU-2ª Câmara, 8.928/2015-TCU-2ª Câmara, 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, entre outros.*

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

27.12. *De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pela responsável não elidiram as irregularidades a ela imputadas.*

27.13. *Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à*

⁴ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F75955435017648E528DA6EA0>

luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que a responsável deu aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93.

27.14. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

27.15. Em face da análise promovida no parágrafo 27, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sr.^a Marina Vivi Romero, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

27.16. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado à responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

28. **Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06)**

28.1. O Sr. Flavio Cesar Romano de Assis, Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação da Codesp, e Fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, de 5/9/2016 a 12/5/2017, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido (peça 29), conforme documento constante da peça 114, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 136.

28.2. O responsável foi ouvido pelas irregularidades descritas nos itens 9.3.1.1.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.4.1, 9.3.1.4.2, 9.3.1.5.1, 9.3.1.7.1, 9.3.1.8.1 e 9.3.1.9.1 do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em síntese, que (peça 136):

28.2.1. Justifica, inicialmente, que todas as ações por ele praticadas foram em prol da melhoria dos processos de planejamento e gestão da Codesp, sem qualquer ingerência nas decisões acerca das aquisições das licenças de usuários, de módulos adicionais, de quaisquer sistemas adotados, faturamentos pelo pagamento de treinamentos, pagamentos, com ou sem prestações de serviços e produtos, seja a que título ou pretexto.

28.2.2. Também reapresenta explicações sobre as fragilidades e limitações da cultura de gestão da Codesp, funcionalidades e utilidades das soluções que foram adquiridas para endereçar essas questões.

28.2.3. Em relação a atestes realizados pelo responsável em duas ordens de serviços (OS 10 e 13, de 2016), que teriam ocorrido antes de sua designação como fiscal do contrato, e cujos pagamentos teriam ocorrido antes do devido ateste, irregularidade pela qual foi citado, o responsável esclarece que (peça 136, p. 20-21):

28.2.3.1. Não existia uma equipe de fiscalização junto a Codesp, apenas os atos relativos ao termo de recebimento provisório e termo de recebimento definitivo que, naquele momento, já estavam emitidos e datados para ocorrer dentro dos prazos legais previstos;

28.2.3.2. Com a substituição do antigo fiscal, as ordens de serviços, produtos gerados e

entregáveis foram analisados e deu-se seguimento ao fluxo do processo, solicitando correções/adequações, se necessário, ou dando encaminhamento dos termos;

28.2.3.3. Como existiam prazos a serem cumpridos, após a substituição do fiscal pelo citado, os termos que já estavam prontos, considerando a efetiva execução dos produtos e serviços, tiveram apenas o nome desse técnico substituído e erros nas datas de emissão;

28.2.3.4. O citado ratifica a rotina de usar arquivos anteriores para elaborar novos expedientes, sem a devida revisão das informações e reconhece que o seu foco estava em apurar se persistiam os apontamentos de que se tratava de serviços já executados;

28.2.3.5. Sua intenção foi solucionar as pendências acumuladas e dar seguimento aos processos, não só os decorrentes do Contrato DIPRE.39/2016, mas como todas as demais atribuições e responsabilidades, os que cumulativamente lhe foram atribuídas;

28.2.3.6. Embora tenham ocorrido pequenos erros materiais sem gravidade, certificou que houve a execução e geração de valores e produtos para a Codesp, e os artefatos ratificaram as entregas e corroboram que a demanda foi efetivamente executada.

28.2.4. Também apresenta explanação sobre a comprovação de execução das demais OSs sobre as quais foi ouvido, e outros aspectos comuns às defesas dos responsáveis que foram representados pelos mesmos procuradores e que já foram exaustivamente analisados nestes autos.

28.2.5. Conclui que não há prova de dolo, má-fé, ou culpa, por negligência ou omissão, da parte do citado, e, com base nos novos entendimentos do Decreto 9.830/2019, deve se desconstituir as propostas de responsabilização e entendimentos de que existem produtos adquiridos sem serventia, treinamentos irregulares, prestação de serviços sem comprovações ou entregas de produtos, desnecessários ou já prestados.

Análise

28.3. O defendente foi responsabilizado devido a atos antieconômicos praticados nas contratações dos Sistemas Gescon e B.I., sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993, e que possibilitou os pagamentos irregulares que configuraram dano ao erário.

28.4. A exemplo de outros responsáveis citados nestes autos, as explicações apresentadas pelo citado apenas se limitam a reconhecer a existência de falhas formais no processo de fiscalização da execução contratual, que não poderiam, em tese, comprometer a efetiva execução dos objetos da contratação, mas que, por outro lado, só reforçam a constatação de que, não só o planejamento da contratação foi realizado meramente para cumprir formalidades, mas também seu processo de fiscalização.

28.5. Como reconhece o próprio responsável, não havia equipe de fiscalização da Codesp e havia reaproveitamento dos termos de aceite provisórios e definitivos de OSs utilizadas para comprovar entregas, e sem preocupações com seu teor, o que demonstra que eram utilizados apenas para justificar pagamentos.

28.6. Isso compromete a credibilidade destes documentos como instrumento formal de verificação da conformidade e da qualidade dos produtos demandados sob o Contrato DIPRE.39/2016, que, portanto, não seriam suficientes para autorizar os pagamentos associados.

28.7. Além disso, apesar de alegar que, na capacidade de fiscal do contrato, certificou-se de que houve correta execução contratual, não há qualquer evidência de que o responsável teve um papel ativo nesse sentido, se limitando a reproduzir, em sua defesa, justificativas genéricas

sobre a adequabilidade e utilidade dos produtos e serviços entregues, apresentadas por outros responsáveis ouvidos nestes autos.

28.8. Portanto, considerando que a falta de diligência do responsável contribuiu para que pagamentos irregulares fossem executados, e as alegações de defesa apresentadas pelo responsável são, em essência, iguais às já apresentadas por outros responsáveis citados nestes autos que foram representados pelos mesmos procuradores, e já foram suficientemente analisadas e refutadas, não devem ser acolhidas as presentes alegações de defesa.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

28.9. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

28.10. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que o responsável deu aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93.

28.11. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

28.12. Em face da análise promovida no parágrafo 28, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Flavio Cesar Romano de Assis, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares.

28.13. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

28.14. Em relação aos serviços de treinamento entende-se que são pertinentes as justificativas apresentadas pela empresa N2OTI sobre comprovação da realização dos serviços, e propõe-se deixar de imputar o débito apurado ao responsável, de forma isonômica com outros responsáveis citados sobre a mesma questão, visto que, apesar de não ter juntado documentação comprobatória de sua realização, a empresa contratada, N2OTI, juntou evidências documentais suficientes para comprovar que foram realizados os treinamentos (parágrafo 19.35), razão por que se acolhem as justificativas.

29. Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04)

29.1. O Sr. Paschoal Rodrigues, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 14/11/2014 a 11/4/2016, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 38 e 39), conforme documentos constantes das peças 71 e 84, tendo apresentado tempestivamente e concomitantemente suas alegações de defesa e razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 159.

29.2. O responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos itens 9.3.1.1.1, 9.3.1.1.2, 9.3.1.2.1, 9.3.1.2.2, 9.3.1.2.2, 9.3.1.2.2 e 9.3.1.3.3, e ouvido em audiência pela irregularidade descrita no item 9.3.3.1.1, todos do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em síntese, que (peça 159):

29.2.1. Preliminarmente tece considerações sobre os fatos que antecederam a adesão da Codesp à ARP, que precedeu à contratação da referida empresa (peça 159, p. 1-6).

29.2.2. As irregularidades apontadas nas letras “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” (peça 159, p. 7-8), estão fundamentadas em descumprimento de normas da IN SLTI/MP 4/2014, a qual a Codesp não está obrigada a cumprir, por não ser integrante do SISP, dessa forma, todas supostas irregularidades fundamentadas na instrução normativa não podem ser atribuídas ao requerido.

29.2.3. Com relação ao subitem 25.a do voto do Relator (peça 6, p. 4), reitera o esforço da equipe técnica em atender as orientações da Diretoria da companhia que, à época, buscava atender as diretrizes da SEP a fim de padronizar os procedimentos em todos os portos brasileiros, como parte do PMGP – Programa de Modernização da Gestão Portuária. Nesse sentido, a Codesp buscou mapear processos e adotar outras ações para preparar os processos para serem automatizados por ferramenta de TI.

29.2.4. Em razão da brevidade do prazo concedido pela Diretoria da Codesp, a despeito de o DOD ter sido produzido pela Gerência de Soluções de Sistemas (GESSI), as unidades interessadas foram ouvidas em reuniões e também foi levado em consideração o trabalho elaborado pela Consultoria Deloitte, que fora contratada pela SEP para padronizar a tramitação dos procedimentos administrativos das Companhias Docas e que também entrevistou todas unidades da Codesp para concluir seus relatórios, sendo assim, não há que se falar que as unidades destinatárias da contratação não foram consultadas.

29.2.5. A crítica de que não houve “uma avaliação apropriada de outras soluções de TI existentes ou de alternativas disponíveis” também não pode prosperar, notadamente em razão da orientação da SEP acima mencionada.

29.2.6. O módulo adquirido juntamente com o ERP/SAP era para atender as áreas Financeira, de Recursos Humanos e Contábil, sendo o contrato ora analisado composto por um sistema mais amplo e adequado aos contratos da Codesp e que complementa o ERP/SAP.

29.2.7. Um agente público não pode ser responsabilizado com base em indícios de um possível prejuízo, há necessidade de prova cabal do dolo do agente público e do dano ao erário, sob pena de haver enriquecimento sem causa pela Administração, afinal, um dos atributos do ato administrativo é a presunção de legitimidade.

29.2.8. Infundada, também, a observação de que o DOD definiu de forma genérica e insuficiente os possíveis resultados que seriam alcançados com a concretização da avença, visto que os possíveis resultados decorrentes da contratação foram definidos de forma adequada e suficientes, além disso, foi uma avaliação subjetiva, que pode conduzir a entendimentos divergentes, mas insuficientes para imputar responsabilização a qualquer dos agentes públicos envolvidos.

29.2.9. O argumento de que “não foi localizado, no processo que deu origem ao contrato, a metodologia ou memória de cálculo fundamentando o quantitativo de itens para as soluções de TI que seriam adquiridas”, também não deve prosperar, visto que a contratação é oriunda de adesão à ARP da SEP e que a Codesp se valeu de estudos realizados pela Consultoria Deloitte para definir suas necessidades.

29.2.10. *Insustentável o apontamento no sentido de que inexistia no processo a identificação dos benefícios a serem alcançados, em termos de economicidade, com a aquisição das três soluções de TI, haja vista o teor de Expediente 10418-16/56, de 16/3/2016 (peça 159, p. 15).*

29.2.11. *Infundada, também, a alegada impropriedade que aponta o ETP da Codesp e o Contrato DIPRE/39.2016 como cópias modificadas do ETP e contrato firmado pela SEP, por apresentarem erros grosseiros, que reforçam a conclusão da inexistência de um real planejamento da avença, afinal uma ARP visa à aquisição de bens e serviços padronizados e o Pregão, reitera-se, é a modalidade de licitação que precede o fornecimento de bens e prestação de serviços comuns, que são aqueles que podem ser definidos objetivamente no Edital.*

29.2.12. *Infundada a crítica quanto à “não comprovação de realização de pesquisas de preços ao mercado, inexistindo, no processo de contratação”, pois, como sabido, a Codesp sempre realizou pesquisa de mercado para suas aquisições, ademais, a vantajosidade financeira está demonstrada na própria ARP, visto que ela é precedida de ampla pesquisa de preços, porque visa atender a diversos órgãos e entidades participantes, além disso, com a adesão, a Codesp foi beneficiada pela economia de escala.*

29.2.13. *O requerido não pode ser responsabilizado pelo ressarcimento de valores atinentes a um contrato firmado após o seu desligamento da companhia, ainda que tenha aprovado documento relativo ao planejamento, porque inexistia qualquer ilegalidade praticada e porque a alta direção da Codesp tem a obrigação de verificar os documentos que embasam qualquer contratação e podem abortar a avença antes de sua formalização.*

29.2.14. *O citado não pode ser responsabilizado financeiramente por irregularidades restritas à execução do contrato (peça 159, p. 21-22), porque foi desligado da Codesp em momento anterior à contratação em tela.*

29.2.15. *Por fim, atuou dentro das atribuições que lhe competiam, de boa-fé, e em conformidade com a legislação vigente e não pode ser responsabilizado, porque sua avaliação não se concilia com o entendimento dos auditores do TCU, razão por que também é injustificada, a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei Federal 8.443/1992.*

Análise

29.3. *O relator da auditoria que deu origem a presente TCE entendeu, em concordância com a proposta da unidade técnica, que o responsável fosse chamado em audiência porque foi responsável pela aprovação e supervisão da elaboração dos documentos relativos ao planejamento da contratação, dando a autorização para o início do processo de adesão à ata de registro de preços da SEP/PR, a qual serviu de base para a presente contratação.*

29.4. *De forma complementar, o ministro-relator entendeu que o responsável deveria ser citado pelo total gasto pela aquisição dessas licenças, de forma solidária com outros gestores da Codesp, visto que foram os documentos e pareceres produzidos e aprovados por esses, os quais não demonstravam que a contratação atenderia adequadamente as reais necessidades corporativas e de negócio da Codesp, que permitiram a concretização de aquisição de uma solução de TI, nos quantitativos avençados, e que, se demonstrou desnecessária e antieconômica.*

29.5. *Portanto, entendeu-se que a conduta do agente seria grave, pois a decisão pela contratação decorreu de ações do defendente que culminaram na adesão a ata que posteriormente se transformou no dano ao erário apurado em decorrência de uma contratação desnecessária e antieconômica, ensejando a imposição das sanções ao responsável, além da responsabilidade solidária no dano levantado.*

29.6. *Cumpridas a citação e audiência do responsável, as razões de justificativa e as alegações de defesa apresentadas são, em essência, iguais àquelas já apresentados por outros responsáveis que foram responsabilizados nestes autos por realizar planejamento apenas como instrumento formal para que se pudesse ser realizada a contratação, visto que não foram seguidos os procedimentos, etapas e requisitos necessários ao adequado planejamento de uma contratação de tecnologia da informação, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.*

29.7. *Quanto às alegações do defendente de que a Codesp se valeu de estudos realizados pela Consultoria Deloitte para definir suas necessidades, entende-se que não foram encaminhadas evidências da realização de tal estudo e de que a contratação o utilizou como subsídio na fase de planejamento da contratação e que este supriria os artefatos que devem ser produzidos nesta fase da contratação. Portanto, tal argumentação não deve prosperar.*

29.8. *Em relação à alegação de que a vantajosidade é demonstrada na própria ARP, entende-se descabido tal argumento. As vantagens devem ser demonstradas para cada caso concreto e, no caso da ARP, o planejamento demonstrou tais vantagens especificamente para o órgão gestor da ata. No presente caso, verificou-se, na prática, que as soluções contratadas não foram efetivamente utilizadas, o que não somente demonstra que não houve vantajosidade, mas que ocorreu dano ao erário decorrente da decisão tomada na fase de planejamento.*

29.9. *Ademais, em relação a inexistência de pesquisa de mercado e de pesquisa de preços, os argumentos apresentados pelo respondente não afastam a constatação de que o ETP da Codesp e o Contrato DIPRE/39.2016 nada mais eram do que cópias modificadas do ETP e contrato firmado pela SEP, por apresentarem erros grosseiros, que reforçam a conclusão da inexistência de um real planejamento da avença.*

29.10. *Portanto, o alegado Expediente 10418-16/56, de 16/3/2016 (peça 159, p. 15) que teria enumerado os benefícios a serem alcançados com a contratação e os demais documentos produzidos na fase de planejamento foram na verdade elaborados e copiados de outros processo de contratação apenas com o intuito de cumprir as formalidades do processo de contratação.*

29.11. *Ainda que o responsável tenha alegado que foi desligado da Codesp antes da fase de execução contratual, tinha atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de TI da Codesp, e permitiu a contratação, apesar do planejamento deficiente. As demais alegações de defesa e razões de justificativa já foram suficientemente analisadas e refutadas nestes autos, e não devem ser acolhidas.*

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

29.12. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

29.13. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que restou comprovado que o responsável não exerceu com zelo suas atribuições relativas ao planejamento da contratação, as quais tinham impacto sistêmico para a área de TI da Codesp, o que contribuiu para a realização de aquisições desnecessárias e portanto, antieconômicas, causando prejuízo ao erário.

29.14. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

29.15. Em face da análise promovida no parágrafo 29, propõe-se rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Paschoal Rodrigues, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

29.16. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Propõe-se, ainda, rejeição das razões de justificativa do responsável e, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo legal.

30. Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04)

30.1. O Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, Diretor de Operações Logísticas, de 21/9/2015 a 13/7/2016, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 26 e 32), conforme documentos constantes das peças 58 e 55, tendo apresentado tempestivamente e concomitantemente suas alegações de defesa e razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 142 e 143.

30.2. O responsável foi citado e ouvido pelas irregularidades descritas nos itens 9.3.1 e 9.3.3, respectivamente, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, tendo respondido, em síntese, que (peças 142 e 143):

Citação do responsável (peça 142)

30.2.1. O responsável reapresentou, em linhas gerais, as mesmas alegações de defesa de outros responsáveis solidários citados nestes autos, que tiveram a mesma representação legal (Edilberto Nerry Petry, OAB - 37.288-DF), e que já foram suficientemente analisados nestes autos, como os entraves provocados pela cultura administrativa defasada da Codesp (parágrafo 18), a necessidade de envio de relatório para comentários dos gestores (parágrafo 27), a suposta dependência da auditoria do TCU de relatórios da Audit/Codesp e da CGU, pela falta de tempo adequado para a condução dos trabalhos (parágrafo 17), entre outros pontos que foram comuns a outras alegações de defesa, e que não dizem respeito particularmente a sua atuação na contratação em tela.



30.2.2. No âmbito de sua atuação, assevera que não houve prova de ocorrência de irregularidades de caráter indiscutível e que sustenta os apontamentos provenientes do relatório de auditoria, logo, não existe a mencionada ausência de supervisão de atos ilegais cometidos pelos subordinados.

Audiência do responsável (peça 143)

30.2.3. Da mesma forma em relação às razões de justificativas apresentadas pelo citado em razão de audiência determinada no item 9.3.3, do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, os argumentos apresentados contêm mesmo teor de outros responsáveis ouvidos nestes autos, sob a mesma representação jurídica, inclusive com tópicos com mesmos títulos e conteúdos iguais, que já foram suficientemente analisados nestes autos.

Análise

30.3. Conforme constou do voto do ministro-relator que originou a presente TCE (peça 6, p. 6), o responsável era Diretor de Operações Logísticas da Codesp à época, diretoria que detinha posição hierárquica de supervisão da Superintendência de TI e era responsável por gerir “a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações”, e, portanto, teria o papel precípua de garantir que todas as áreas de negócio da companhia, e que seriam possivelmente afetadas pelas soluções de TI a serem contratadas, tivessem participado desde o início do processo de planejamento com vistas a garantir que a contratação atendia aos objetivos da Codesp e era realmente necessária.

30.4. Nesse sentido, em sua defesa o responsável não demonstrou que tenha tomado medidas específicas a seu cargo que poderiam ter evitado a ocorrência das irregularidades identificadas.

30.5. Também não apresenta argumentos novos além dos que já foram apresentados por outros responsáveis envolvidos nas mesmas irregularidades e que já foram suficientemente analisados e refutados nestes autos, não sendo suficientes para afastar as irregularidades pelas quais foi citado e ouvido ou desconstituir o débito que lhe foi imputado, de forma solidária com outros responsáveis que concorreram para a ocorrência das irregularidades.

Análise à luz dos dispositivos da LINDB

30.6. De acordo com as análises preliminares, as defesas apresentadas pelo responsável não elidiram as irregularidades a ele imputadas.

30.7. Em análise do reflexo da conduta do agente público para fins de responsabilização, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, os excludentes de culpabilidade, em especial a inexigibilidade de conduta diversa e a ausência de potencial conhecimento da ilicitude, não estão caracterizados no caso em comento, tendo em vista que restou comprovado que, considerando sua posição hierárquica, responsável por gerir a operação e logística portuária, não assegurou que todas as áreas de negócio da companhia, e que seriam possivelmente afetadas pelas soluções de TI a serem contratadas, tivessem participado desde o início do processo de planejamento com vistas a garantir que a contratação atendia aos objetivos da Codesp e era realmente necessária.

30.8. Ressalta-se que os julgados do TCU que, de forma excepcional, deixaram de penalizar o agente público por atos ilícitos consideraram outras premissas além da ausência de indícios de má-fé, como a possibilidade de sanar as irregularidades por meio de determinações e a inexistência de dano ao erário (Acórdão 5.022/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Conclusão

30.9. Em face da análise promovida no parágrafo 30, propõe-se rejeitar as alegações de



defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

30.10. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30.11. Propõe-se, ainda, rejeição das razões de justificativa do responsável e, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo legal.

31. Análise quanto à aplicabilidade do art. 60 da Lei 8.443/1992

31.1. Embora não seja o entendimento majoritário nesta Corte de Contas, há julgados no TCU que consideram possível a inabilitação de agentes públicos em casos de atos culposos de consequências extremamente gravosas. Ou seja, não seria necessária a configuração de fraude ou de conduta dolosa, uma vez que o art. 60 da Lei 8.443/1992 não estabeleceu rol taxativo de situações a serem consideradas para fins de sua aplicação.

31.2. Trecho do Voto condutor do Acórdão 2.131/2021-TCU-Plenário – Rel. Jorge Oliveira

*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.***

31.3. Trecho do Voto condutor do Acórdão 77/2017-TCU-Plenário – Rel. Ana Arraes

A natureza do que pode ser enquadrado como conduta irregular para aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança não se restringe a fraude e desvio de dinheiro público, pois o art. 60 da Lei 8.443/1992 não estabeleceu rol taxativo de situações a serem consideradas para fins de sua aplicação, não sendo possível excluir o descumprimento grave de responsabilidades inerentes ao desempenho de funções de alta gerência, inclusive atividades de planejamento, supervisão, coordenação e interlocução com instâncias superiores, com aplicação temerária de recursos públicos.

31.4. No caso concreto, entende-se que as condutas dos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Cleveland Sampaio Lofrano e Paschoal Rodrigues são graves, pois elaboraram e/ou aprovaram os documentos de planejamento da contratação (Contrato DIPRE/39.2016) apenas como instrumentos formais para que pudesse ser realizada a contratação, sem qualquer levantamento dos aspectos que comprovassem a necessidade de aquisição de licenças de utilização dos sistemas avançados, o que deu causa ao descumprimento de normativos, notadamente a IN SLTI/MP 4/2014, e a dúvidas se a contratação atendia adequadamente as reais necessidades corporativas e de negócio da Codesp.

31.5. Em termos de dosimetria da pena, considera-se a conduta do Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto mais gravosa, uma vez que o responsável era Gerente de Soluções de Sistemas, à época, e foi o requisitante da solução (DOD) e um dos responsáveis pela elaboração dos documentos relativos ao planejamento (ETP e TR) contendo inúmeras irregularidades da contratação, sem levantamento dos aspectos que comprovassem a necessidade de aquisição de licenças de utilização dos sistemas avançados, e também não supervisionou os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

31.6. Por sua vez, o Sr. Paschoal Rodrigues como Superintendente de Tecnologia da

Informação, também foi o responsável pela aprovação e supervisão da elaboração de documentos relativos ao planejamento da contratação, dando a autorização para o início do processo de adesão à ata de registro de preços da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), que além de não apresentarem os requisitos necessários de planejamento segundo a legislação vigente, continham erros grosseiros, revelando-se serem cópias modificadas do ETP e do contrato firmado pela SEP/PR.

31.7. Já a conduta do Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, no que se refere ao planejamento irregular da contratação, também deve ser agravada visto que ocupava o cargo de Diretor de Operações Logísticas à época, sendo responsável por gerir a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações, e, portanto, deveria garantir que todas as áreas de negócio da companhia, e que seriam possivelmente afetadas pelas soluções de TI a serem contratadas, tivessem participado desde o início do processo de planejamento com vistas a garantir que a contratação atendia aos objetivos da Codesp e era realmente necessária, o que não se observou.

31.8. Deve-se ressaltar que tanto o Sr. Paschoal como o Sr. Cleveland se encontravam em posições hierárquicas superiores ao da unidade requisitante da solução e tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de TI da Codesp.

31.9. Ante a gravidade das irregularidades identificadas na fase de planejamento da contratação e de pesquisa de preços, que propiciaram o afastamento indevido de licitação, propõe-se a inabilitação dos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Cleveland Sampaio Lofrano e Paschoal Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

32. Em conclusão final, com base nas análises realizadas nestes autos, não foram acatadas as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, que resultaram em condenações em débito e julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis com aplicação de multa, conforme a proposta de encaminhamento a seguir.

33. Além disso, em razão da gravidade e das consequências decorrentes das irregularidades identificadas na fase de planejamento da contratação e de pesquisa de preços, que propiciaram o afastamento indevido de licitação, propõe-se a inabilitação dos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Cleveland Sampaio Lofrano e Paschoal Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992.

34. Em conformidade com as solicitações do Despacho do Ministro Relator (peça 322), que demandou a reanálise do processo, em especial as análises dos documentos juntados com itens não digitalizáveis e a respeito da ausência de análises de débitos de três OS que foram objeto de citação, considera-se que:

34.1. Todos os elementos trazidos aos autos foram devidamente analisados e considerados para a formulação do presente juízo de mérito, incluindo os itens não digitalizáveis acostados aos autos;

34.2. A tabela de débitos foi reanalisada por completo, contemplando os três objetos de citação que não constavam da instrução anterior.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para que sejam encaminhados ao relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman, por meio do representante do

MP/TCU, Procurador Lucas Rocha Furtado, com as seguintes propostas:

35.1. 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 do TCU, julgar irregulares as contas dos respectivos responsáveis e condená-los ao pagamento das 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 do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S/A, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

35.1.1. Irregularidade: ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017)

a) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.280.600,00	30/4/2016
1.132.000,00	10/6/2016

b) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas, Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.016.400,00	15/3/2017

35.1.2. Irregularidade: ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (Achados III.1.2.2).

a) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
72.000,00	26/12/2016
996.750,00	27/12/2016
89.100,00	1/2/2017
253.800,00	1/3/2017
293.400,00	3/4/2017
54.000,00	24/4/2017

b) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Sérgio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI, (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI, Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
321.750,00	4/9/2017
50.850,00	27/11/2017
184.725,00	15/1/2018
101.250,00	12/3/2018

c) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI, Cristiano Antônio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI, Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
393.975,00	11/7/2018

35.2. 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 do TCU, julgar irregulares as contas dos respectivos responsáveis e condená-los, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), ao pagamento das 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 do



TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S/A, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

35.2.1. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017)

a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
121.000,00	30/4/2016

b) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas, Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
242.000,00	15/3/2017

35.2.2. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017 e 1/2018).

a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
118.800,00	1/2/2017



67.950,00	3/4/2017

b) José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente da Codesp, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Diretor de Operações Logísticas da Codesp, Sergio Pedro Gammara Júnior, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, Cristiano Antonio Chehin, gestor do contrato e Marina Vivi Romero, fiscal do contrato, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda., pelos seguintes débitos:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
180.000,00	4/9/2017
227.700,00	27/11/2017
74.250,00	12/3/2018

35.2.3. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018).

a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Sérgio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI, (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
427.500,00	2/1/2018
416.250,00	12/3/2018
142.875,00	7/5/2018

b) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI, (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.175,00	11/7/2018

35.2.4. Irregularidade: pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016).

- a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
279.900,00	13/10/2016

35.2.5. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016).

- a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
92.700,00	26/12/2016
92.700,00	27/12/2016

35.2.6. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017).

- a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
76.050,00	6/12/2016
73.125,00	26/12/2016



119.250,00	27/12/2016
393.750,00	27/12/2016
68.650,00	25/1/2017
79.200,00	1/3/2017
1.138.500,00	24/4/2017

b) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Sérgio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI, (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
41.850,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
54.000,00	27/11/2017
65.250,00	27/11/2017
74.250,00	2/1/2018
344.250,00	15/1/2018

c) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	15/7/2016
73.125,00	25/7/2016

d) Responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	23/8/2016

35.2.7. Irregularidade: dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I. (Achado III.1.2.3)

a) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, José



Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente e Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
43.531,81	15/7/2016
32.056,82	25/7/2016

b) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
26.911,37	23/8/2016

c) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
30.341,67	13/10/2016
30.341,67	28/11/2016
30.341,67	26/12/2016
30.341,67	25/1/2017
30.341,67	30/1/2017
30.341,67	1/3/2017
30.341,67	3/4/2017
87.217,07	24/4/2017

d) Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Cristiano Antônio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI, José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente e Sergio Pedro Gammara Júnior:

ALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.615,00	21/8/2017
108.983,28	27/11/2017
80.615,00	2/1/2018

161.230,00	12/3/2018
80.615,00	27/3/2018
80.615,00	30/4/2018

e) *Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Cristiano Antônio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI, Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente:*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.615,00	22/5/2018
80.615,00	26/6/2018
80.615,00	23/7/2018

35.2.8. *Irregularidade: pagamento por bens não entregues (licenciamento de uso perpétuo da solução de gerenciamento de portfólio e projetos) (item 9.2.1 do Acórdão 2.797/2019-Plenário)*

a) *Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
396.130,00	15/5/2017

35.2.9. *Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (Item 9.2.2 do Acórdão 2.797/2019-Plenário).*

a) *Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas e Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
12.100,00	30/4/2016

35.3. *aplicar, individualmente, aos Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor Presidente, Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas, Sérgio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI, Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas, (CPF 162.358.848-00), Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas, Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI, Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora*

da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato, Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato, Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, bem como à empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c no art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S/A, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

35.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI, tendo em vista falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN-SLTI/MP 4/2014 e do Decreto 7.892/2013, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S/A, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

35.5. **considerar graves** as irregularidades cometidas pelos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04) e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04) e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, **inabilitá-los** para o exercício de **cargo em comissão ou função de confiança** no âmbito da Administração Pública Federal

35.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas fixadas no Acórdão a ser proferido em até trinta e seis parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais.

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

35.8. encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo e à Autoridade Portuária de Santos S/A, 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 comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos. ”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário, em face de indícios de ocorrência de débito e prática de irregularidades



na execução do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (N2O) e a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

I – Contextualização

2. A instauração da presente TCE decorre de auditoria realizada no ano de 2018, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) coordenada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com vistas a avaliar a conformidade de contratações relativas a bens e serviços de TI.
3. O Contrato DIPRE/39.2016, prestado pela empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. teve como objeto o “*fornecimento de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho, incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação serviços afins de instalação, Treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de apoio Estratégico*”. Para viabilizar a contratação, a Codesp aderiu a uma Ata de Registro de Preços (ARP), originalmente gerenciada pela Companhia Docas do Ceará (Pregão Eletrônico 12/2014).
4. O contrato previa os seguintes produtos/serviços a serem adquiridos pela Codesp: aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos (R\$ 396.130,00); aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos (R\$ 5.066.000,00); aquisição de licenças de Solução de indicadores de desempenho — Business Intelligence (BI) (R\$ 363.000,00); treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de TI (R\$ 518.000,00); serviço de suporte técnico e manutenção (R\$ 1.165.026,00); e serviço de apoio estratégico (R\$ 4.837.500,00).
5. Além desses valores, previu-se o valor do pagamento de R\$ 48.000,00 para a instalação das soluções de TI, atingindo um valor total de R\$ 12.393.656,00 (valores iniciais em 14/4/2016, com vigência de doze meses). O contrato foi aditado para o período de 4/7/2017 a 3/7/2018, tendo o acréscimo de valor de R\$ 6.422.524,80. Em 3/7/2018, a Codesp firmou o segundo aditivo ao contrato, prorrogando seu prazo por mais doze meses, novamente por um valor de R\$ 6.422.524,80. Ao fim, o valor do contrato alcançou R\$ 25.238.705,60 (evidências 63, 64 e 65).
6. Após a publicação do segundo aditivo, foi autuado o processo de representação, TC 23.599/2018-9, no âmbito do qual se determinou a suspensão cautelar do contrato, em face das irregularidades apuradas durante a auditoria (Acórdão 1.700/2018-Plenário, relator: Min. Augusto Sherman).
7. Na sequência, no contexto da fiscalização realizada por esta Corte – julgada no âmbito do Acórdão 2.888/2018-Plenário – foram determinadas as seguintes medidas:
 - Subitem 9.3.1 – citação solidária de diversos responsáveis acerca de nove irregularidades que ensejaram dano ao Erário, quais sejam:

Nº	Nome do Achado	Descrição	Valor do Prejuízo (R\$)	Origem
1	Ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB	Aquisição desnecessária de 145 licenças do Sistema de Gestão de Consultas e Normas (Gescon), não utilizadas pela Codesp e com funções redundantes ao ERP/SAP,	5.066.000,00	Soma de três pagamentos: R\$ 1.159.600,00 (30/4/2016) + R\$ 1.132.000,00 (10/6/2016) + R\$ 2.774.400,00 (15/3/2017).

Nº	Nome do Achado	Descrição	Valor do Prejuízo (R\$)	Origem
	3/2016 e Ordem de Serviço – OS 5/2017)	configurando ato antieconômico.		
2	Ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017)	Aquisição antieconômica e superfaturada de 30 licenças do Sistema BI, das quais apenas uma foi instalada, revelando contratação desnecessária e pagamento indevido por 29 licenças não utilizadas.	350.900,00	Valor da OFB 2/2016 (NF 141), de R\$ 108.900,00 + OS 1/2017 (NF 224), de R\$ 242.000,00.
3	Ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e BI (Achados III.1.2.2)	Contratação antieconômica de módulos adicionais aos sistemas Gescon e BI, pagos por UST, sem utilidade prática ou uso efetivo.	2.811.600,00	Somatório do valor atribuído das UST (Unidade de Serviço Técnico) das OSs 17, 19 de 2016; 4, 9, 15, e 20/2017; 3 e 7/2018. (Relatório de Fiscalização 198/2018).
4	Ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (Achado III.1.2.4)	Pagamento antieconômico e superfaturado de treinamentos sobre os sistemas Gescon e BI, sem comprovação de realização e com preços acima do mercado.	42.000,00	R\$ 14.000,00, em 26/12/2016; 14.000,00, em 1/3/2017; 14.000,00, em 3/4/2017.
5	Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017)	Pagamentos antieconômicos à empresa N2O por serviços e produtos não comprovadamente prestados ou entregues, sem documentação de aceitação técnica, totalizando prejuízo de R\$ 604.500,00.	668.700,00	R\$ 118.800 em 1/2/2017; 67.950,00, em 3/4/2017; 180.000,00, em 4/9/2017; 227.700,00, em 27/11/2017; 74.250,00, em 12/3/2018 – Ausência de evidência de entrega, ou sem registros de chamados ou resultados técnicos, ou inexistência de documentação de aceite, ou nenhum produto entregue.
6	Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018,	Pagamentos indevidos por módulos e serviços dos sistemas Gescon e BI sem comprovação de entrega e que se mostraram desnecessários.	1.009.800,00	R\$ 27.500,00, em 2/1/2018; 416.250,00, em 12/3/2018; 142.875,00, em 7/5/2018; 23.175,00, em 11/7/2018 – Ausência de comprovação de entrega, não utilização, inexistência de aceite técnico, sem evidência de uso, etc.

Nº	Nome do Achado	Descrição	Valor do Prejuízo (R\$)	Origem
	4/2018 e 10/2018)			
7	Pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016)	Pagamentos irregulares à N2O por serviços e produtos dos sistemas Gescon e BI já entregues e já pagos anteriormente.	279.000,00	R\$ 279.000,00, em 13/10/2016.
8	Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016)	Pagamento antieconômico à N2O por módulo do sistema Gescon sem comprovação de entrega e sem necessidade demonstrada.	185.400,00	R\$ 92.700,00, em 26/12/2016; 92.700,00, em 27/12/2016.
9	Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 3/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017)	Pagamentos indevidos à N2O por serviços e produtos não comprovadamente prestados ou entregues, em diversas ordens de serviço.	2.992.800,00	Valores elencados no Acórdão: 73.125; 73.125; 76.050; 73.125; 119.250; 393.750; 52.650; 79.200; 1.138.500; 41.850; 227.700; 54.000; 65.250; 74.250; 344.250.

- Subitem 9.3.2 – quantificação de débitos de identificação dos responsáveis pelo dano ao Erário decorrente de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI. A fiscalização do TCU verificou que, mesmo depois de constatar que o Gescon era desnecessário – a Codesp já possuía um sistema integrado de gestão (ERP/SAP) robusto e amplamente utilizado com todas as capacidades do sistema contratado –, a empresa pública continuou pagando contratos de suporte, manutenção e atualização desses sistemas;

- Subitem 9.3.3 – realização de audiências relativas a falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN SLTI/MP 4/2014 e do Decreto 7.892/2013: a contratação do sistema Gescon foi feita sem estudo técnico preliminar que demonstrasse a necessidade real da solução, a viabilidade de integração com o Sistema de Análise de Processos (SAP) e o custo total de propriedade (TCO)

do novo sistema; o termo de referência foi elaborado sem levantamento de requisitos funcionais e sem análise comparativa de alternativas tecnológicas (como uso do próprio SAP); e houve falta de parecer técnico de TI, além de ausência de avaliação de aderência à Política de Governança de TIC da Codesp.

8. Feitas as medidas processuais para saneamento dos autos, entre instruções e diligências, promoveram-se as citações e as audiências, com responsabilidades assim distribuídas:

<u>Item do Acórdão</u>	<u>Irregularidade</u>	<u>Responsável</u>	<u>Cargo à época</u>	<u>Ato processual</u>
9.3.1	Aquisição irregular de licenças e módulos Gescon/BI – ato antieconômico (duplicidades, ausência de documento comprobatório de entregas, desnecessidade de serviços, pagamento por serviços já prestados, etc.)	José Alex Botelho de Oliva	Diretor-Presidente	Citação (R\$ 14.102.400,00)
		Cleveland Sampaio Lofrano	Diretor de Operações Logísticas	Citação (R\$ 8.603.600,00)
		Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	Superintendente de TI	Citação (R\$ 8.749.850,00)
		Luiz Carlos Vendrame Júnior	Fiscal do Contrato	Citação (R\$ 8.615.700,00)
		Paschoal Rodrigues	Superintendente de TI	Citação (R\$ 8.603.600,00)
		Celino Ferreira da Fonseca	Diretor de Operações Logísticas	Citação (R\$ 7.837.400,00)
		Carlos Henrique de Oliveira Poço	Superintendente de TI/depois Diretor de Operações Logísticas	Citação (R\$ 11.422.550,00)
		Marcos Barreto Fernandes	Gerente de Soluções de Sistemas	Citação (R\$ 8.233.530,00)
		Flávio César Romano de Assis	Gerente de Operação e Soluções de TI/Fiscal	Citação (R\$ 8.160.405,00)
		Claudinei Pires	Gerente de Soluções de Sistemas	Citação (R\$ 2.691.950,00)
		Cristiano Antônio Chehin	Gerente de Operações e Soluções de TI	Citação (R\$ 3.585.150,00)
		Sérgio Pedro Gammara Júnior	Superintendente de TI	Citação (R\$ 3.168.000,00)
		Fábio Bonini Simões de Lima	Superintendente de TI	Citação (R\$ 417.150,00)

		Marina Vivi Romero	(não especificado – área de TI)	Citação (R\$ 5.585.150,00)
		N2O Tecnologia da Informação Ltda.	Contratada	Citação (R\$ 6.196.905,00)
9.3.2	Pagamentos indevidos de manutenção e suporte (Gescon/BI) sem comprovação de uso ou contraprestação (Achado III.1.2.3 do relatório de auditoria – gastos irregulares com manutenção e suporte de solução sem utilidade)	José Alex Botelho de Oliva	Diretor-Presidente	Citação (R\$ 1.236.627,04)
		Carlos Henrique de Oliveira Poço	Superintendente de TI/Diretor de Operações Logísticas	Citação (R\$ 1.161.038,41)
		Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	Superintendente de TI	Citação (R\$ 75.588,63)
		N2O Tecnologia da Informação Ltda.	Contratada	Citação (R\$ 1.236.627,04)
		Cristiano Antônio Chehin	Gerente de Operações e Soluções de TI	Citação (R\$ 834.518,28)
		Sérgio Pedro Gammaro Júnior	Superintendente de TI	Citação (R\$ 592.673,28)
		Celino Ferreira da Fonseca	Diretor de Operações Logísticas	Citação (R\$ 402.108,76)
		Marcos Barreto Fernandes	Gerente de Soluções de Sistemas	Citação (R\$ 299.608,76)
		Fábio Bonini Simões de Lima	Superintendente de TI	Citação (R\$ 241.845,00)
		Claudinei Pires	Gerente de Soluções de Sistemas	Citação (R\$ 26.911,37)
9.3.3	Pagamentos por bens não entregues e superfaturamento de licenças BI (planejamento fictício ou meramente formal)	Cleveland Sampaio Lofrano	Diretor de Operações Logísticas	Audiência
		Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	Superintendente de TI	Audiência
		Paschoal Rodrigues	Superintendente de TI	Audiência
		Luiz Carlos Vendrame Júnior	Fiscal do Contrato	Audiência

II – Descrição das irregularidades



9. Para melhor compreensão dos argumentos de defesa de cada responsável, é necessário, inicialmente, descrever em mais detalhes cada irregularidade apontada:

II.1 – Subitem 9.3.1 do Acórdão 2.888/2018-Plenário

10. O subitem 9.3.1 do Acórdão 2.888/2018-Plenário traz, de modo geral, irregularidades na aquisição e na implantação inicial do Sistema Gescon (e parcialmente do BI – Business Intelligence), que resultaram em pagamentos indevidos e atos antieconômico.
11. O Gescon foi contratado pela Codesp com a finalidade de gerir eletronicamente os contratos administrativos, controlando prazos, aditivos, medições, pagamentos e relatórios. A proposta era centralizar as informações contratuais, automatizar rotinas de fiscalização e emitir alertas de vencimentos. Por seu turno, o Business Intelligence (BI), é uma ferramenta de análise de dados e geração de indicadores gerenciais, voltada a apoiar decisões estratégicas com base em relatórios e painéis.
12. A fiscalização apontou que a Codesp já possuiu o ERP/SAP. ERP significa **Enterprise Resource Planning**, ou Sistema Integrado de Gestão Empresarial. A ferramenta integra todos os processos e dados de uma organização em um único ambiente, reunindo módulos interligados – como compras, contratos, contabilidade, patrimônio, recursos humanos, suprimentos e financeiro – de modo que as informações fluam automaticamente entre as áreas.
13. Fato é que o sistema (muito mais robusto) já oferecia as mesmas funcionalidades que o Gescon pretendia fornecer, como gestão de contratos, controle de prazos, medições e aditivos, exceto pela parte de painéis de visualização (**dashboard**). Assim, a aquisição do produto foi considerada desnecessária, pois a Codesp já possuía sistemas capazes de realizar essas tarefas, bastando implementar os módulos de gestão contratual que estavam previstos, mas não ativados no SAP.
14. Por sua vez, o Business Intelligence (BI), ou Inteligência de Negócios, é um conjunto de ferramentas e processos que transformam dados em informação útil para decisão. Coletam-se dados de vários sistemas (como o ERP/SAP, as planilhas), tratam-se e organizam-se esses dados, e se exibem resultados em painéis interativos, gráficos e relatórios dinâmicos, chamados de **dashboards**. Igualmente, a auditoria identificou que essa funcionalidade já existia no SAP (por meio do módulo SAP Business Objects), e que o próprio Gescon já possuía painéis internos.

II.1.1. Subitem 9.3.1.1 – Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018)

15. Como dito, durante a fiscalização, a equipe constatou que os sistemas Gescon e BI não eram efetivamente utilizados pela Codesp. Apenas dez servidores tinham licenças ativas, embora a companhia tivesse pago por 145. Nenhum funcionário sabia operar o sistema e apenas representantes da empresa contratada conseguiam demonstrar sua funcionalidade. Isso revelou que, mesmo após dois anos de aquisição, o Gescon não havia sido implementado de forma útil à administração, contrariando o princípio da economicidade e caracterizando desperdício de recursos públicos.
16. A fiscalização também apurou que as contratações foram feitas sem planejamento adequado e sem justificativa técnica para a quantidade de licenças adquiridas. As compras ocorreram por meio de três ordens de fornecimento (OFBs e OSs) entre 2016 e 2017, em que se pagou por 110 licenças nominadas e 35 concorrentes. Essas aquisições foram motivadas,

segundo os gestores, pela proximidade do fim do prazo contratual e pelo risco de perder os recursos orçamentários, argumento considerado improcedente pela unidade técnica.

17. Além disso, a análise comparativa empreendida na fiscalização demonstrou que o Gescon replicava integralmente as funções do ERP/SAP e do Sistema de Contratos da Codesp, com exceção de um painel de controle (**dashboard**) que não justificava nova despesa. O BI, por sua vez, também se revelou desnecessário, pois o próprio SAP já oferecia módulos de inteligência de negócios (SAP BusinessObjects). Houve, assim, gastos redundantes e injustificados, com sobreposição de funcionalidades e ausência de uso efetivo.
18. O prejuízo estimado de R\$ 5.066.000,00 foi calculado somando-se os valores pagos pelas licenças de uso do Gescon, conforme registros das ordens de serviço e do fornecimento de bens.

II.1.2. Subitem 9.3.1.2 – Ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017)

19. Trata-se da aquisição antieconômica e superfaturada de licenças do sistema de Business Intelligence (BI) pela Codesp, realizada em complemento à compra do sistema Gescon. O objetivo alegado era permitir que o BI gerasse relatórios gerenciais e painéis de controle com base nos dados do Gescon, apoiando decisões estratégicas. A fiscalização, contudo, apurou que essa funcionalidade já existia no ERP/SAP da empresa, que possuía o módulo SAP BusinessObjects, capaz de produzir relatórios e indicadores de desempenho.
20. Verificou-se, além disso, que, das 30 licenças adquiridas, apenas uma foi efetivamente instalada, e mesmo essa única instalação foi operada pela própria empresa contratada, a N2O Tecnologia da Informação Ltda., e não por servidores da Codesp. As outras 29 licenças permaneceram sem uso e sem justificativa técnica, o que revelou a inexistência de planejamento da demanda e caracterizou um pagamento indevido.
21. A auditoria destacou também indícios de superfaturamento, pois o preço pago por cada licença do sistema BI era superior à média de mercado para ferramentas com funcionalidades equivalentes, sem que houvesse comprovação de vantagens técnicas ou contratuais que justificassem o valor desembolsado. Também não foram apresentados estudos comparativos entre alternativas de **softwares** de inteligência de negócios.
22. Os valores cotejados como os de mercado foram obtidos a partir do custo por licença do produto adquirido com: ferramentas corporativas equivalentes disponíveis comercialmente (como Microsoft Power BI, Tableau, QlikView e IBM Cognos); e contratações de outros órgãos públicos com escopo semelhante, disponíveis no Painel de Preços do Governo Federal e em acórdãos anteriores do TCU sobre soluções de Business Intelligence.
23. Outro aspecto relevante foi a ausência de integração entre o BI e os demais sistemas corporativos, especialmente o SAP e o próprio Gescon. Os relatórios produzidos não extraíam dados diretamente dos bancos de dados institucionais, sendo elaborados manualmente pela empresa contratada, o que contraria o propósito original do BI (automatizar análises e cruzamentos de dados). Nesse quadro, o sistema contratado não cumpria as finalidades descritas no termo de referência e não se justificava sob o ponto de vista técnico nem gerencial.
24. O prejuízo estimado de R\$ 350.900,00 foi calculado com base na soma dos valores efetivamente pagos nas ordens de fornecimento e serviço vinculadas à aquisição. O valor foi reconhecido como prejuízo integral, já que as 29 licenças não utilizadas representaram gasto sem proveito público e a única licença ativa não gerou produto efetivo ou integração de sistemas.

II.1.3. Subitem 9.3.1.3 – Ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e BI (Achados III.1.2.2)

25. Esse achado se refere à contratação antieconômica de módulos adicionais dos sistemas Gescon e BI, efetuada pela Codesp após as aquisições iniciais de licenças, com o objetivo declarado de “ampliar funcionalidades” e “integrar relatórios”. A fiscalização constatou que essas contratações extra não trouxeram qualquer ganho funcional e não foram utilizadas na prática, repetindo a ineficiência e a falta de planejamento que já haviam sido apontadas nos achados anteriores.
26. Os módulos complementares foram pagos pela unidade de medida denominada UST (Unidade de Serviço Técnico), um formato comumente utilizado para remunerar horas técnicas em contratos de **software**. Ocorre que a Codesp não conseguiu comprovar a entrega efetiva das unidades contratadas, tampouco apresentou documentação técnica (relatórios de aceite, **logs** de sistema ou manuais) que demonstrasse a instalação e operação desses módulos. Em outras palavras, pagou-se por serviços que não resultaram em produtos identificáveis ou em melhoria funcional nos sistemas.
27. Módulos prometidos – como “Gestão de Aditivos”, “**Dashboard** Avançado” e “Integração BI-Gescon” – já existiam no próprio ERP/SAP da Codesp ou poderiam ser implantados sem custo adicional dentro das licenças já adquiridas. Assim, houve duplicidade de escopo e sobreposição de funções entre os sistemas contratados e as soluções corporativas já disponíveis.
28. Também se apurou a ausência de critérios objetivos para quantificar as UST contratadas e pagas. As Ordens de Serviço mencionadas (OSs 17/2016, 19/2016; 4/2017, 9/2017, 15/2017, 20/2017; e 3/2018 e 7/2018) foram emitidas sem detalhar o conteúdo técnico das entregas, o que violou os princípios de transparência e motivação das despesas. Os pagamentos foram autorizados com base em relatórios genéricos da empresa N2O, sem comprovação do benefício gerado.
29. O prejuízo estimado de R\$ 2.811.600,00 foi calculado pelo somatório dos valores pagos por todas as UST vinculadas às ordens de serviço acima mencionadas. Cada OS correspondia a um conjunto de “módulos adicionais” ou “ajustes de integração”.

II.1.4. Subitem 9.3.1.4 – Ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (Achado III.1.2.4)

30. Este apontamento envolve gastos de treinamento realizados pela empresa contratada N2O Tecnologia da Informação Ltda., sem comprovação de execução. A intenção declarada era capacitar servidores da Codesp para o uso das ferramentas recém-adquiridas, mas a auditoria constatou que não houve qualquer registro documental, lista de presença, certificado, ata ou relatório que demonstrasse a realização efetiva dos cursos. Assim, os valores pagos não tiveram contrapartida comprovada, configurando dano ao Erário e violação ao princípio da economicidade.
31. A fiscalização verificou ainda que a Codesp não possuía área operacional apta a participar dos treinamentos sobre os sistemas, uma vez que o Gescon e o BI sequer estavam implantados e funcionando. Isso reforçou o entendimento de que os treinamentos foram contratados de forma precipitada, sem planejamento e sem utilidade prática, já que não havia usuários efetivos dos sistemas a serem capacitados. A unidade técnica também registrou que, mesmo após as datas previstas para a capacitação, nenhum servidor da Codesp sabia operar as ferramentas ou havia recebido instrução formal.



32. Do ponto de vista financeiro, a análise apontou superfaturamento dos valores pagos. O preço cobrado pela N2O – R\$ 14.000,00 por evento – superava em cerca de 70% a média praticada no mercado para treinamentos corporativos de curta duração e pequeno público, segundo parâmetros obtidos no Painel de Preços do Governo Federal e em contratações semelhantes de outras estatais. Nenhum documento técnico justificou o valor acima do mercado, tampouco foi demonstrado que o treinamento tivesse conteúdo avançado ou especializado a ponto de justificar preço diferenciado.
33. Além disso, a fiscalização observou que os três pagamentos foram efetuados mesmo sem entrega de produto educacional – ou seja, sem comprovação de turmas realizadas, apostilas, materiais didáticos, agendas de curso ou relatórios de avaliação. Os lançamentos financeiros ocorreram apenas com base em notas fiscais emitidas pela contratada, sem a exigência de comprovação do serviço.
34. O prejuízo estimado de R\$ 42.000,00 foi calculado pela soma dos três pagamentos realizados à N2O sob o mesmo objeto contratual.

II.1.5. Subitem 9.3.1.5 – Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 6/2017, 10/2017, 17/2017)

35. Nesta irregularidade, relatam-se pagamentos efetuados à empresa N2O sem comprovação da efetiva prestação de serviços ou entrega de produtos, conforme registrado nas Ordens de Serviço 22/2016, 6/2017, 10/2017 e 17/2017. O relatório de fiscalização apontou que, em todas essas contratações, não existiam documentos de aceite técnico, relatórios de execução, registros de chamados ou quaisquer evidências de entrega, o que impediu a verificação da contraprestação contratual. Assim, os pagamentos foram considerados antieconômicos e potencialmente irregulares, uma vez que não houve comprovação material do que foi adquirido ou produzido.
36. Em nenhum dos casos havia evidência de que os serviços de desenvolvimento de **software** ou suporte técnico foram prestados, tampouco registros em **logs**, manuais ou atas de entrega.
37. Os pagamentos indevidos somaram R\$ 668.700,00, distribuídos em diversas parcelas efetuadas entre 2017 e 2018. O relatório de fiscalização evidenciou que os valores foram liberados com base apenas em notas fiscais emitidas pela contratada, sem amparo em evidências técnicas. A unidade técnica destacou que, em especial, as Ordens de Serviço 6/2017 e 10/2017 totalizavam valores expressivos, embora não houvesse qualquer produto ou resultado mensurável associado a elas.
38. Além da falta de comprovação, constatou-se que parte dos serviços pagos coincidia com funcionalidades já contratadas em etapas anteriores – especialmente aquelas relacionadas ao Gescon e ao BI –, o que configurou duplicidade de pagamento e sobreposição de objetos. Assim, mesmo que algum serviço tivesse sido prestado, ele não traria benefício adicional à empresa, reforçando o caráter antieconômico das despesas.
39. O prejuízo total estimado de R\$ 668.700,00 foi obtido, então, pela soma dos valores pagos nas datas e ordens de serviço correspondentes.

II.1.6. Subitem 9.3.1.6 – Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018)

40. Trata-se da realização de pagamentos indevidos por módulos e serviços dos sistemas Gescon e BI, novamente sem comprovação de entrega, utilização ou qualquer evidência de



aceite técnico. A auditoria apontou que a Codesp efetuou transferências expressivas à empresa N2O, mesmo sem documentação comprobatória da execução contratual, o que caracteriza ato antieconômico e irregularidade grave na gestão de recursos públicos.

41. Segundo o relatório antecedente, os valores pagos correspondiam a supostos “*módulos complementares*” e “*ajustes técnicos*” nos sistemas Gescon e BI, mas nenhum desses produtos foi efetivamente implantado ou apresentado. A empresa não forneceu **logs** de desenvolvimento, registros de acesso, manuais, relatórios de testes ou qualquer evidência de entrega. Ademais, os sistemas permaneceram inoperantes, o que indica ausência total de contrapartida pelos pagamentos realizados.
42. A unidade técnica observou, em acréscimo, que as contratações foram reiteradas mesmo após achados anteriores já terem apontado irregularidades nos mesmos objetos. Ou seja, a empresa continuava a receber valores por módulos que repetiam funcionalidades já pagas, sem que houvesse demonstração de qualquer novo benefício.
43. Por último, as OSs 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018 não contavam com nenhum documento que demonstrasse uso, necessidade ou entrega efetiva dos serviços. Foram identificados pagamentos relativos a atividades de “aprimoramento” e “manutenção evolutiva” sem relatório técnico, especificação de tarefas ou aprovação da área de TI da Codesp.
44. Desse modo, o dano foi reconhecido como integral, já que não houve entrega de resultado útil nem aproveitamento dos valores pagos. O prejuízo total estimado de R\$ 1.009.800,00 foi obtido pelo somatório das parcelas pagas em diferentes datas.

II.1.7. Subitem 9.3.1.7 – Pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016)

45. O prejuízo decorrente deste tópico diz respeito a pagamentos irregulares à empresa N2O por serviços e produtos já entregues e pagos anteriormente, relacionados aos sistemas Gescon e BI (Business Intelligence). A irregularidade foi constatada nas Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016, que, segundo a auditoria, autorizaram repasses de valores referentes a atividades e módulos já incluídos em contratos e em ordens anteriores, configurando duplicidade de pagamento.
46. A equipe técnica identificou que as funcionalidades objeto dessas OSs – principalmente ajustes e módulos acessórios do Gescon e do BI – já haviam sido integralmente pagos nas fases de implantação inicial, não havendo qualquer evidência de novas entregas, melhorias, correções ou evoluções de **software** que justificassem novos desembolsos. A análise dos relatórios internos da Codesp demonstrou que nenhum novo produto foi homologado ou implantado após os pagamentos correspondentes, o que indica que a empresa contratada recebeu valores sem contrapartida efetiva.
47. O relatório de fiscalização destacou, além disso, que não havia justificativa técnica ou parecer da área de TI que autorizasse o pagamento adicional. O valor foi aprovado apenas com base em notas fiscais e ofícios genéricos, sem relatórios de aceite, sem comprovação de nova entrega e sem vinculação a resultados mensuráveis.
48. O prejuízo total de R\$ 279.000,00 foi calculado com base no valor integral do pagamento realizado em 13/10/2016, conforme nota fiscal emitida pela N2O referente à OS 10/2016 e complementada pela OS 13/2016.

II.1.8. Subitem 9.3.1.8 – Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016)



49. Trata-se de pagamentos efetuados sem comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, vinculados à OS 16/2016. Informa-se pagamento antieconômico à N2O por módulo do sistema Gescon, com a observação expressa de “sem comprovação de entrega e sem necessidade demonstrada”. Houve, portanto, de dispêndio sem causa válida e sem aderência a uma demanda real.
50. O objeto pago era um módulo do Gescon (aplicativo de gestão de contratos) que, segundo se levantou, não teve sua entrega material comprovada. Não houve registros de implantação, de uso ou de incorporação desse módulo ao ambiente da Codesp. Não constam documentos de aceite/recebimento, listas de verificação, relatórios técnicos ou demais evidências típicas de que o módulo foi entregue e aprovado. Além da falta de prova da entrega, não se demonstrou a utilidade do módulo contratado para as atividades da estatal.
51. O prejuízo total, de R\$ 185.400,00, foi obtido a partir do somatório de duas OSs de R\$ 92.700,00.

II.1.9. Subitem 9.3.1.9 – Pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 3/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017)

52. Mais uma vez, houve pagamentos efetuados à empresa N2O sem comprovação da efetiva prestação de serviços ou entrega de produtos, abrangendo diversas ordens de serviço emitidas entre 2016 e 2017. Segundo a unidade técnica, os valores se referiam a supostos módulos, a supostas manutenções e customizações dos sistemas Gescon e BI, mas não foi apresentada nenhuma evidência técnica ou documental que comprovasse que os serviços contratados foram efetivamente realizados.
53. Durante a auditoria, este Tribunal verificou que as ordens de serviço listadas — 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 3/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017 – não apresentavam relatórios de aceite, **logs** de desenvolvimento, registros de chamados, nem documentação de entrega de produtos. Ou seja, a Codesp autorizou e pagou as notas fiscais sem que houvesse comprovação de que os serviços ou **softwares** foram entregues.
54. De novo, relatou-se que parte dos pagamentos correspondia a serviços já pagos anteriormente, em outros contratos ou outras ordens de serviço. Essa sobreposição de objetos e a falha de controles internos resultaram na multiplicação de despesas sem contrapartida efetiva, indicando má gestão e fragilidade no acompanhamento técnico dos contratos. A empresa contratada igualmente não apresentou relatórios técnicos nem evidências de que os valores foram aplicados em módulos funcionais ou em melhorias concretas.
55. A ausência de comprovação documental foi agravada pelo fato de não haver registros de uso ou de incorporação dos produtos aos sistemas da Codesp. Mesmo após os pagamentos, as ferramentas Gescon e BI permaneceram inoperantes e sem utilização prática, reforçando que os dispêndios não geraram benefício algum à Administração. Assim, todos os valores desembolsados foram classificados como prejuízo integral ao Erário.
56. O prejuízo total estimado de R\$ 2.992.800,00 foi obtido pelo somatório dos pagamentos identificados nas ordens de serviço mencionadas, cujos valores constam do acórdão fiscalizador. Segue o detalhamento conforme o relatório:

II.2. Subitem 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário – Pagamentos indevidos de manutenção e suporte (Gescon/BI) sem comprovação de uso ou contraprestação



57. Durante a fiscalização originária, constatou-se que, após a aquisição dos sistemas Gescon e BI – já considerados redundantes e subutilizados –, a Codesp continuou firmando ordens de serviço e contratos complementares com a mesma empresa para manutenção e suporte técnico. Verificou-se, não obstante, que não havia registros de chamados, **logs** de correção, relatórios técnicos de suporte, nem evidências de atualização dos sistemas, elementos mínimos necessários para ratificar a efetiva execução de serviços de manutenção.
58. No decorrer das diligências e das instruções capitaneadas pela AudTI, consta da peça 307 do TC 015.997/2018-9 o seguinte:
- “3. Antes de realizar a conversão do processo em TCE e as citações determinadas, se faz necessário cumprir o item 9.3.2 do referido acórdão que determina que a Secex-SP quantifique os débitos e os responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I.*
- 4. Na proposta de débito encaminhada, a Secex-SP considerou que o débito relativo à manutenção e suporte deveria ser o valor total pago pela Codesp a este título.*
- 5. Contudo, no voto condutor do Acórdão 2888/2018-TCU-Plenário, o ministro-relator entendeu que o valor relativo à manutenção da solução de gerenciamento de portfólio e projetos não deveria constar no débito em razão de ele não ter sido analisado pela equipe de auditoria e, supostamente, esta solução estar sendo utilizada pela Codesp.*
- 6. O licenciamento de uso perpétuo da solução de TI - Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos custou R\$ 396.130,00 e foi pago no dia 15/5/2017 (peça 201, p. 3). De acordo com o contrato, o valor a ser pago com manutenção seria 20% do valor das licenças (R\$ 79.226,00). Assim, esse valor deveria ser dividido em 12 parcelas mensais de R\$ 6.602,17*
- 7. Ante as observações sobre citadas, esses pagamentos serão descontados do valor do débito apurado após a aquisição destas licenças.*
- 8. No que se refere ao suporte e manutenção da solução do Gescon, o Exmo. Ministro entendeu que deveria ser descontado do valor do débito, o valor de 10 licenças que teriam sido concedidas.*
- 9. À época da realização da auditoria por este tribunal, a equipe observou que constavam no sistema apenas 10 licenças das 145 licenças adquiridas e pagas pela Codesp.*
- 10. O débito, portanto, deveria englobar as demais 135 licenças da solução Gescon.*
- 11. O Gescon possui licenças por usuários nominados, cujo valor unitário é 27.600,00, e licenças por usuários concorrentes, cujo valor unitário é R\$ 58.000,00. O valor a ser pago com manutenção seria 20% do valor das licenças*
- 12. Optou-se por adotar o valor de R\$ 58.000,00 para não prejudicar os responsáveis. Como as licenças do Gescon, supostamente, estariam disponibilizadas desde o início do contrato, o prazo de manutenção seria de dois anos, abril a março de 2017 e junho a junho de 2018, conforme o contrato e seu aditivo. O valor a ser descontado no débito seria então R\$ 230.200,00 a ser dividido em 24 parcelas de R\$ 9.666,67.*
- 13. Por fim, quanto à manutenção da solução de Business Intelligence (BI), o ministro considerou que não deveria ser aplicado o débito a uma única licença. Essa foi a quantidade que a equipe de auditoria apurou de licenças cadastradas à época da auditoria. Teriam sido contratadas e pagas 30 licenças, porém, apenas uma estava cadastrada.*
- 14. Como o valor da licença é R\$ 12.100 e vigorou por dois anos, o valor a ser descontado do débito seria, R\$ 4.840,00, a ser dividido em 24 parcelas de R\$ 201,67.*



Após as alterações determinadas pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman, os novos valores de citação e os respectivos responsáveis são no que se refere aos serviços de suporte e manutenção são [...]” (grifou-se).

59. O valor total do prejuízo imputado a diversos responsáveis, então, foi estimado em R\$ 1.236.627,04, em diversas datas, conforme a emissão de diversas ordens de serviço.

II.3. Subitem 9.3.3 do Acórdão 2.888/2018-Plenário – Audiências em decorrência de falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN SLTI 4/2014 e do Decreto 7.892/2013

60. Tal qual já contextualizado, verificou-se que o processo de contratação não foi precedido por um planejamento adequado de necessidades, soluções e dimensionamento técnico, em desacordo com as exigências da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014, que regulamenta as contratações de bens e serviços de TI, e do Decreto 7.892/2013, que disciplina o Sistema de Registro de Preços.
61. Essas falhas ocorreram já na fase de estudo técnico preliminar e de termo de referência, que se mostraram genéricos e – na prática – sem utilidade. Os artefatos produzidos se prestaram ao atendimento “burocrático” e “formal” das exegeses normativas, sem produção material comparativa de necessidades e soluções.
62. O documento não identificava claramente o problema a ser solucionado, tampouco apresentava a motivação da escolha da solução tecnológica ou uma análise comparativa de alternativas. Também não houve definição precisa da demanda de licenças de usuários, módulos e serviços, resultando em uma contratação superdimensionada e onerosa. A fiscalização destacou que o planejamento omitiu etapas obrigatórias, como a avaliação da viabilidade técnica e econômica, o estudo de mercado e o mapeamento de riscos, todos previstos na IN SLTI/MP 4/2014.
63. Em adição, verificou-se que o instrumento convocatório e o contrato decorrente não observaram o modelo de governança de TI e gestão de contratações públicas, levando a sucessivas ordens de serviço mal formuladas, modificações indevidas e pagamentos por entregas não comprovadas. O uso indevido do Decreto 7.892/2013, que trata de registro de preços, foi apontado porque a adesão a atas (“carona”) foi feita sem a devida justificativa de vantajosidade e sem análise de compatibilidade do objeto contratado com a necessidade real da Codesp. Tal prática violou os princípios do planejamento, da economicidade e da eficiência administrativa.
64. Diante desse quadro, concluiu-se que as falhas na concepção da contratação foram determinantes para a ocorrência dos demais achados de sobrepreço, pagamentos indevidos e atos antieconômicos. Entendeu-se, em avaliação preliminar, que a deficiência no planejamento não se tratou de mero erro formal, mas de uma omissão grave e sistêmica, que possibilitou contratações irregulares e prejuízos significativos à Administração Pública.
65. Finalmente, o Acórdão 2.888/2018-Plenário determinou, ainda, em seu subitem 9.3.4, que houvesse a certificação de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 60, c/c o Regimento Interno, art. 270.

III – Análise das alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis



66. Para melhor clareza instrutória, organizo o presente julgamento de acordo com cada responsável, consoante as respectivas defesas juntadas aos autos.

III.1 – José Alex Botelho de Oliva – Diretor-Presidente da Codesp

67. Inicialmente, o responsável foi citado por todas as irregularidades descritas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário.
68. Como situado no relatório instrutivo, o Diretor-Presidente da Codesp foi responsabilizado, eminentemente, em face de culpa **in eligendo** e **in vigilando**, ou seja, tanto por escolher de forma imprudente seus subordinados quanto por não fiscalizar adequadamente suas ações. Foram nomeados gestores que participaram de atos irregulares, incluindo a substituição de fiscais que apontaram problemas no contrato e a indicação de um ex-funcionário da empresa contratada (N2O) para cargo estratégico na área de TI, em óbvio conflito de interesses e questionável prática administrativa. Tais escolhas configuram negligência na seleção e na supervisão da equipe, em contrariedade com pressupostos basilares estipulados em estatuto, que impõe deveres fiduciários da liderança, em seu poder/dever de supervisionar e controlar as atividades da companhia.
69. Como considerado no Acórdão 2.888/2018-Plenário, foi avaliado na imputação de responsabilidade do Diretor-Presidente o fato de o contrato com a N2O ser o maior da área de Tecnologia da Informação. Nessa senda, embora não pudesse (ou devesse) saber detalhes, certamente os aspectos mais importantes do negócio não poderiam ficar ao largo da ciência do dirigente.
70. Além disso, o Diretor-Presidente participou da substituição do fiscal que havia apontado irregularidades, por meio das Resoluções DIPRE 219/2016 e 229/2016. Há indícios de que o Superintendente de TI à época, Carlos Henrique de Oliveira Poço, tenha colaborado nessa decisão. Esse mesmo dirigente, que foi posteriormente promovido a Diretor de Operações Logísticas, tinha conhecimento profundo do contrato, o que reforça sua corresponsabilidade da liderança máxima (na chamada **culpa in eligendo**) pelas falhas verificadas.
71. Outro fator relevante foi o alerta da Controladoria-Geral da União (CGU), que enviou, em outubro de 2017, o Relatório Anual de Contas da Codesp com recomendações expressas para suspender pagamentos à N2O, diante de irregularidades no planejamento e na execução contratual. Mesmo cientes dessas determinações, os gestores continuaram autorizando pagamentos vultosos — R\$ 935 mil em manutenção e suporte e R\$ 3,2 milhões em apoio estratégico —, configurando omissão deliberada e desrespeito às recomendações de controle interno.
72. Em mais detalhes, em outubro de 2017, a CGU encaminhou à Codesp o Relatório Anual de Contas de 2016, no qual foram evidenciadas diversas inconformidades, tanto no planejamento quanto na execução do contrato com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. O relatório foi distribuído aos principais dirigentes da companhia, inclusive ao Diretor-Presidente, com recomendações expressas para que fossem suspensos os pagamentos referentes aos serviços de manutenção e suporte, e cancelados os pagamentos relativos aos serviços de apoio estratégico — dois componentes principais do contrato que apresentavam graves problemas de execução e de comprovação da prestação dos serviços.
73. Os fatos descritos no processo demonstrariam que as irregularidades não foram pontuais nem meramente técnicas, mas decorreram de deficiências estruturais na gestão, afetas ao dever de governança da alta gestão, e de condutas conscientes ou negligentes da alta direção. O Diretor-Presidente, por ser o dirigente máximo, tinha a obrigação de agir para corrigir as falhas,

mas preferiu manter-se inerte, permitindo que as inconformidades persistissem e resultassem em dano ao Erário, ainda que ciente dos riscos apontados pelos órgãos de controle.

74. Em síntese, a responsabilização do Diretor-Presidente da Codesp foi fundamentada em sua omissão frente às irregularidades conhecidas, na nomeação de subordinados comprometidos com os ilícitos, na falta de controle sobre a execução contratual e no descumprimento de recomendações da CGU. Tais fatores evidenciam não apenas falhas de gestão, mas também violação do dever de probidade e diligência, justificando o julgamento de irregularidade de suas contas pelo Tribunal de Contas da União.
75. Nesse escopo de responsabilidades, em sua defesa, respondeu, em síntese, que (peça 112):
76. O dirigente, em resumo, apresentou as seguintes manifestações de defesa:
 - a estrutura organizacional da Codesp não lhe conferia atribuições acerca das responsabilidades imputadas: a contratação sob análise foi relatada em reunião da Diretoria, tendo ele recebido pareceres favoráveis da Diretoria de Operações e Relações com o Mercado — com competência técnica sobre o tema — e da Assessoria Jurídica, que confirmou a legalidade do ato. Ressaltou que as diretorias da Codesp possuem atribuições e responsabilidades técnicas específicas, e que seria impossível ao Diretor-Presidente exercer controle direto sobre todas as etapas de cada processo, confiando, portanto, na estrutura de governança e divisão de competências existente na empresa;
 - limitações de competência e atuação colegiada do presidente: enquanto Diretor-Presidente, o responsável participava do Conselho de Administração apenas como convidado, sem direito a voto, e nas reuniões da Diretoria-Executiva, composta por cinco membros, só votava em caso de empate. Assim, limitava-se a cumprir decisões colegiadas e a assinar atos e contratos por dever de ofício. Durante sua gestão, promoveu avanços institucionais, como a edição do Código de Ética, e adotou medidas de combate à corrupção e de profissionalização da gestão, não sendo possível analisar pessoalmente cada contrato diante do grande volume de documentos submetidos à sua assinatura diária;
 - delegação de funções e responsabilidades: os contratos eram geridos e fiscalizados por servidores formalmente designados para essa função, os quais tinham o dever legal de comunicar irregularidades a seus superiores. Dessa forma, a responsabilidade pela execução e pelo acompanhamento dos contratos cabia aos gestores e aos fiscais designados, e não à Diretoria-Presidência, que apenas ratificava os atos dentro das formalidades administrativas; e
 - volume de contratos: o volume de contratos celebrados pela Codesp inviabilizava a fiscalização direta pelo Diretor-Presidente, que dependia das deliberações do Conselho de Administração e dos pareceres técnicos e jurídicos emitidos por profissionais especializados. A contratação em questão teve início antes de sua posse, e sua atuação se limitava à análise das informações recebidas.

III.1.1 – Análise da defesa

77. Início a análise antecipando que, no que se refere às despesas questionadas, relativas ao treinamento “Pagamento antieconômico e superfaturado de treinamentos sobre os sistemas Gescon e B.I.”, com prejuízo estimado em R\$ 42.000,00, concordo com a unidade técnica sobre a necessidade de acolhimento das alegações de defesa, o que deve ser aproveitado em favor de todos os defendentes.
78. De fato, na análise das alegações de defesa, foi possível comprovar a realização efetiva das atividades previstas nas Ordens de Serviço 18/2016, 2/2017 e 7/2017. Embora o Termo de Referência previsse turmas com no mínimo dez alunos, o contrato firmado (Contrato 39/2016)

apenas estipulava o limite máximo de quinze, o que torna válida a formação das turmas conforme executado. Além disso, foram apresentadas evidências robustas – como listas de presença assinadas, avaliações, apresentações dos cursos e fotos – que tornam verossímil a realização dos treinamentos, documentos esses que não haviam sido considerados na auditoria original.

79. No que se refere às demais alegações, tal qual a unidade técnica, entendo que não foram apresentadas justificativas capazes de elidir a responsabilidade apontada mediante o Acórdão 2.888/2018-Plenário e a respectiva citação, eminentemente em razão das culpas **in vigilando** e **in eligendo** já mencionadas, em linha com a jurisprudência deste Tribunal (acórdãos plenários 583/2019, 981/2017 e 2.818/2015, no que se refere à primeira; e 1.715/2008, 1.001/2018, 2.818/2015 e 3.241/2013, também do Plenário, quanto à segunda).
80. Não foi devidamente elucidada a nomeação questionável dos empregados para fiscalizar e gerenciar a contratação, como a substituição de um fiscal que havia apontado irregularidades e a designação de um funcionário da empresa contratada, N2O, para o cargo de Superintendente de TI. Havendo participação direta do presidente em tais atos, não acode o defendente a alegação de se tratar de afazeres que fogem ao dia a dia da presidência.
81. Como lembrado pela AudTI, o Estatuto da Codesp, em seu art. 70, inciso IV, atribui ao Diretor-Presidente a responsabilidade por atos de gestão de pessoal, incluindo nomeações e designações. Fato é que a fiscalização desta Corte confirmou que foi o Sr. José Alex Botelho de Oliveira quem realizou a troca dos fiscais do contrato, sem apresentar justificativas com relação a tal assunto em sua defesa.
82. Quanto à alegação de que agiu apenas com base em pareceres técnicos e jurídicos, o TCU tem entendimento consolidado de que isso não exime o gestor de responsabilidade, ainda mais ciente de potenciais irregularidades (graves) apontadas pela CGU. Tal fato, no mínimo, exigiria uma maior atenção e supervisão sobre os atos decorrentes de um dos contratos mais materialmente relevantes sob sua gestão. Em última instância, ainda mais no que se refere a razões de fato (não necessariamente de direito) caberia avaliar a adequação dos atos administrativos. Diversas irregularidades apontadas dizem respeito a desnecessidades, duplicidades e à questionável necessidade dos produtos entregues, de caráter estratégico, sob a incumbência da governança da estatal.
83. Sobre a justificativa de que assumiu o cargo após o início do processo de contratação, o contrato DIPRE/39.2016 foi assinado por ele em abril de 2016, já durante a sua gestão. Dada a relevância do instrumento, era esperado que tivesse pleno conhecimento de seu conteúdo. Ademais, sob sua gestão foram subscritos dois aditivos ao contrato, em julho de 2017 e julho de 2018, elevando seu valor para mais de R\$ 25 milhões. Isso ocorreu mesmo após a CGU ter alertado sobre irregularidades e recomendado a suspensão de pagamentos, que continuaram sendo feitos.
84. Em tamanho impacto financeiro e contexto de grave risco, seria exigível que as decisões providas da Presidência fossem informadas, refletidas e desinteressadas, como apregoa o **business judgement rule**.
85. Foi durante o seu mandato, além disso, que a Auditoria Interna da Codesp identificou falhas na contratação da N2O, como ausência de pesquisa de preços e pagamentos indevidos por serviços de manutenção. Essas irregularidades foram registradas no relatório CM-07.2017, finalizado em dezembro de 2017. Novamente, seria esperável do presidente que tomasse ciência dos apontamentos de sua auditoria interna. A negligência em não considerar e se informar sobre esses apontamentos constitui, sim, **culpa in vigilando**, configurando negligência e imprudência,



em culpa grave do administrador (a que se refere o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

86. A unidade técnica ainda reforçou a plena ciência das irregularidades por parte do responsável porque, após o segundo aditivo, o contrato foi suspenso por decisão do TCU (Acórdão 1.700/2018-Plenário), em resposta a representação da equipe de auditoria sobre indícios de dano ao Erário. Assim, restaria evidente que o responsável tinha conhecimento das ilicitudes e foi omissivo ao não tomar medidas para corrigi-las. Em vez disso, permitiu que os pagamentos continuassem, totalizando mais de R\$ 4 milhões, mesmo após os alertas das auditorias.
87. As evidências, enfim, confirmam os apontamentos porfiados mediante o Acórdão 2.888/2018-Plenário de que os problemas não foram meramente técnicos, mas sim decorrentes de falhas na gestão do contrato e da entidade. Isso justifica a responsabilização do Diretor-Presidente.

III.1.2 – Antecedentes e dosimetria da pena

88. A Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação reuniu antecedentes respectivos à atuação do responsável para justificar a dosimetria da sanção aplicável – inclusive a inabilitação para ocupação de cargo ou função pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.
89. O Sr. José Alex Botelho de Oliva já sofreu diversas sanções no âmbito desta Corte. Entre elas, destaca-se sua inabilitação por cinco anos para exercer cargos comissionados ou funções de confiança na Administração Pública, em razão de fraude à licitação, conforme o Acórdão 560/2021-Plenário. Além disso, foi condenado a ressarcir R\$ 1,2 milhão e recebeu seis multas em diferentes processos, com valores que variam entre R\$ 20 mil e R\$ 133 mil.
90. No campo judicial, o Sr. José Alex Botelho de Oliva figura como réu em quatro ações na Justiça Federal da 3ª Região, sendo duas civis por improbidade administrativa e duas penais, uma por peculato e outra por corrupção ativa. Esses processos estão em fase inicial e foram identificados em consulta realizada em setembro de 2024, conforme documentação anexada aos autos. Essas ações decorrem de investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal no âmbito da Operação Tritão. A partir dessas apurações, a Justiça Federal acolheu denúncias contra diversos agentes públicos envolvidos, incluindo o Sr. José Alex Botelho de Oliva, conforme registrado nas peças 314 e 316 do processo.
91. Diante da gravidade dos fatos apurados, o juiz responsável pelas ações manteve medidas cautelares contra o Sr. José Alex Botelho de Oliva, destacando-se a proibição de exercer qualquer função pública ou atividade econômica vinculada à Administração Pública, em qualquer esfera de governo.
92. Nesse quadro, à luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, entendo que, além do débito, justifica-se uma multa de 50% do valor total do prejuízo imputado.

III.2 – Carlos Henrique de Oliveira Poço – Superintendente de TI; depois, Diretor de Operações Logísticas de 16/8/2016 a 3/5/2017

93. Sobre as condutas imputadas ao dirigente, é necessário contextualizar os fatos que levaram à citação do responsável. Consta do voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário que o então fiscal Luiz Carlos Vendrame (posteriormente substituído) adotou providências sob sua alçada para que os pagamentos irregulares não fossem feitos. Tais recomendações foram ignoradas pela liderança, inclusive o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço.

94. Inicialmente, por meio do Relatório de fiscalização de contrato, o fiscal aconselhou que os pagamentos referentes ao licenciamento da solução fossem realizados após a homologação da ferramenta por completo. Se os gestores da Codesp tivessem seguido a orientação, os pagamentos das licenças não teriam sido realizados no início do contrato. Além disso, a N2O e a Codesp buscariam colocar as soluções de **softwares** em funcionamento para que pudesse ser executado normalmente o contrato.
95. No mencionado relatório, o fiscal também recomendou que outras irregularidades fossem sanadas, tais como ausências de planilhas de medição, ausência de plano de instalação, alterações no contrato etc. Conforme **e-mail** juntado aos autos, o relatório foi encaminhado ao gestor do contrato que, segundo os documentos constantes no processo, não adotou nenhuma providência.
96. Em outro relatório produzido, sugeriu-se que fossem glosados os pagamentos referentes a três notas fiscais. Segundo o Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior, os documentos comprobatórios já haviam sido utilizados como prova de outros serviços, o que caracterizaria pagamentos em duplicidade.
97. O nominado relatório foi encaminhado ao gestor do contrato (evidência 185, p. 82). Além de não adotar providências para regularizar a situação, a Codesp substituiu o fiscal por um novo, que aprovou os citados pagamentos. Reforça-se aqui a responsabilização do Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço, Superintendente de TI na época, que também foi copiado no e-mail.
98. Consta do voto do Min. Augusto Sherman, que embasou o Acórdão 2.888/2018-Plenário, o seguinte:
- “462. Considerando as falhas constatadas no processo de planejamento da contratação, entende-se que deva ser promovida a audiência do responsável pela contratação da solução, portanto, o Superintendente da área de Tecnologia da Informação à época, Carlos Henrique de Oliveira Poço, que, posteriormente, se tornou o Diretor de Operações Logísticas da Companhia, assim como o Diretor de Operações Logísticas à época, Celino Ferreira da Fonseca, pelo planejamento da contratação sem apresentação de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar no processo de contratação, em confronto com o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG, assim como pela ausência da definição dos valores das UST's e Pontos de Função no contrato e das memórias de cálculo no processo de contratação, em afronta à Sumula TCU 269.”* (grifou-se)
99. Finalmente, sobre os gastos (desnecessários) com manutenção dos sistemas, o julgado situa que “os pagamentos a título de suporte e manutenção atingiram R\$ 935.078,78 após a comunicação da CGU enquanto os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico atingiram R\$ 3.202.075,00 [...]”, cumprindo observar que o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço ocupou a função de Superintendente de Tecnologia da Informação de 16/8/2016 a 3/5/2017, tendo entrado no cargo quatro meses após o início da vigência do contrato. Em 3/5/2017, ele deixou a função para assumir o cargo de Diretor de Operações Logísticas, não havendo de se falar que o dirigente, na condição de diretor, não tinha amplo conhecimento do contrato firmado entre a Codesp e a N2O.
100. O responsável, em extrato, assim se defendeu:
- não participação na contratação original: o responsável sustenta que o processo de contratação se iniciou em março de 2016, com assinatura do contrato em abril do mesmo ano. O dirigente só teria assumido o cargo de Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp em agosto de 2016. Por isso, afirma que não poderia ser responsabilizado por atos anteriores à sua gestão;

- o procedimento para a contratação de licenças de usuários do Gescon e do BI foi regular: o quantitativo de licenças das soluções contratadas foi definido pela gerência de soluções de sistemas (Gessi), vinculada à superintendência de TI da Codesp. Destaca que a definição partiu exclusivamente do setor requisitante, responsável pela análise técnica e pela identificação das necessidades operacionais. Afirma que, à época, a Codesp não dispunha de um sistema integrado para unificar informações sobre contratos, portfólios e projetos, o que justificava a aquisição da nova solução tecnológica. Ressalta que o contrato foi firmado devido à iminência do vencimento da Ata de Registro de Preços, o que impunha risco de descontinuidade operacional caso não fossem adquiridas todas as licenças necessárias. A decisão visou evitar o uso simultâneo de sistemas distintos e garantir a continuidade das atividades administrativas. Enfatiza que não teve participação na definição das especificações técnicas, dos quantitativos ou da nomeação de licenças, atribuições estas da gerência de compras e licitações (Gecol), responsável pela modelagem do sistema. Na condição de diretor, não lhe cabia questionar a necessidade dos quantitativos demandados pela área técnica;
- as licenças adquiridas pela Codesp eram necessárias: como Superintendente de TI da Codesp, apenas participou da contratação de 69 licenças do sistema Gescon, já previstas em contrato anterior à sua gestão. Quanto ao sistema de Business Intelligence (BI), observou que, embora tenham sido adquiridas 30 licenças, apenas uma estava instalada internamente. No entanto, a empresa contratada (N2OTI) gerava relatórios gerenciais com base nesse **software** e os fornecia aos gestores da Codesp, demonstrando que o sistema era efetivamente utilizado e útil para a tomada de decisões, conforme reconhecido pelo relator do processo. O BI possuía funcionalidades relevantes, como emissão de relatórios e centralização de informações, essenciais para o controle e a transparência em uma empresa pública. A contratação do BI estava prevista no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2010-2014, mas sua implantação dependia da conclusão do ERP – finalizada apenas em 2016 –, o que explica o atraso e a posterior contratação dessa ferramenta em 2017;
- os sistemas foram entregues: a aquisição dos módulos adicionais dos sistemas Gescon e BI era necessária, pois suas funcionalidades aprimoravam o trabalho da Gecol/Codesp e aumentavam a qualidade dos serviços da companhia. Alegou que a implementação seguiu um cronograma adequado às necessidades da empresa e que todos os módulos – RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, ARP e Reunião – foram devidamente entregues, instalados e comprovados antes do pagamento;
- os pagamentos referentes aos serviços de manutenção e suporte dos sistemas foram regulares: os serviços de manutenção e suporte dos sistemas Gescon e BI eram indispensáveis, pois a Codesp não possuía equipe de TI capaz de realizar internamente tais atividades. As demandas atendidas estavam previstas no Termo de Referência e no Catálogo de Serviços apresentados pela empresa contratada, sendo consideradas de apoio estratégico para o funcionamento adequado das soluções. O suporte técnico tinha como finalidade não apenas manter os sistemas em pleno funcionamento, mas também garantir o direito de atualização das versões dos **softwares** durante a vigência contratual. Há registros documentais, como termos de recebimento e relatórios emitidos pela N2O, que comprovam a efetiva prestação dos serviços. O contrato, ademais, previa o pagamento do suporte de forma mensal e contínua, com base na disponibilidade da equipe e não apenas em demandas específicas de correção. A contratação, além disso, seguiu o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU e o entendimento do Acórdão 1.480/2007-Plenário, que recomenda incluir a atualização de versões de **software** no objeto contratual;
- a baixa utilização dos sistemas foi causada por mudança institucional e não existia competência do defendente para determinar o uso das ferramentas: a implantação dos sistemas

de controle representou uma mudança institucional significativa na Codesp, exigindo adaptação e superação da resistência natural dos servidores envolvidos na gestão de contratos, o que pode ter causado a baixa utilização observada durante a inspeção. Ainda, ao assumir o cargo de Diretor de Operações Logísticas, em maio de 2017, não detinha competência hierárquica para obrigar outras diretorias a utilizarem os sistemas, razão pela qual não poderia ser responsabilizado pela subutilização das soluções contratada;

- os treinamentos foram realizados pelos funcionários da Codesp: embora a contratação tenha ocorrido por adesão à ata de registro de preços, foi celebrado o Contrato DIPRE 39/2016, que previa apenas o número máximo, e não o mínimo, de alunos por turma, afastando a alegação da equipe técnica. Ainda, o treinamento referente à OS 7/2017 foi efetivamente realizado em local disponibilizado pela Codesp, com foco em esclarecer e uniformizar a linguagem entre as áreas, orientar sobre as funcionalidades dos sistemas e capacitar os usuários para seu uso adequado, tratando-se de uma atividade abrangente e complexa, e não de um simples treinamento básico; e
- houve boa-fé: o defendente sustentou que suas ações observaram a legalidade e seguiram as determinações da IN SLTI 4/2014, incluindo todos os procedimentos exigidos para os pagamentos e as contratações, sem qualquer conduta dolosa; que o gestor público não pode ser responsabilizado por todas as variáveis de um processo decisório; que sua atuação foi pautada na boa-fé, sem obtenção de vantagem ilícita, sendo a má-fé algo que deve ser comprovado; e os instrumentos normativos foram aprovados de forma alinhada às boas práticas de governança em TI, demonstrando diligência e correção.

III.2.1 – Análise da defesa

101. Tal qual já contextualizado na análise das alegações de defesa do Sr. José Alex Botelho Oliva, foram acolhidas as justificativas de todos os responsáveis no que se refere à comprovação das despesas com treinamentos.
102. Acerca das demais imputações, consoante consignou o relatório instrutivo, o responsável realmente não participou da contratação em tela, visto que não era o Superintendente da SUTIC/Codesp em 16/3/2016, quando foram elaborados e assinados os principais documentos de planejamento, que levaram à Ata de Registro de Preços (ARP).
103. A unidade técnica, porém, organizou devidamente o que se apura no corrente processo: os presentes autos tratam da contratação da empresa N2O, por meio do Contrato DIPRE/39.2016. O responsável foi citado por falhas de planejamento da contratação que originou o contrato do DIPRE/84.2017 (outra contratação, firmada pela Codesp com a empresa Linkcon, também tratada no Acórdão 2.888/2018-Plenário) fruto da adesão à ARP 17/2016. Essas alegações de defesa estão sendo tratadas nos autos do TC 029.086/2019-1.
104. Dessa forma, nesta oportunidade não se analisa nestes autos a participação do responsável no planejamento da execução do Contrato DIPRE/39.2016, também celebrado com a N2O, para fins de responsabilização, mas sim nas etapas posteriores da contratação.
105. O fato, então, de o responsável não ter participado do planejamento da contratação apenas afasta o nexo de causalidade entre sua conduta e as falhas associadas à etapa de planejamento, registradas no achado “*Planejamento apenas para atender o formalismo da contratação*” do relatório de auditoria (peça 2, p. 12-15). Não houve o chamamento para manifestação do dirigente sobre as falhas mencionadas, uma vez que esse achado não lhe atribuiu débito e, por conseguinte, não ensejou citação para apresentação de justificativas quanto às falhas de planejamento.

106. De modo mais específico, conforme demonstram os ofícios de comunicação dirigidos ao defendente, existem condutas relacionadas aos débitos durante a execução dos contratos examinados nesta tomada de contas, e não por falhas ocorridas na fase de planejamento.
107. Nessa linha, como já relatei, mesmo após os gestores da Codesp tomarem conhecimento das irregularidades apontadas pela CGU no início de outubro de 2017 (principalmente sobre o planejamento deficiente e da eventual desnecessidade dos gastos), durante a execução do contrato, foi prorrogada a avença por meio de dois termos aditivos, com anuência do responsável, e os pagamentos continuaram sendo efetuados normalmente, conforme apurado na auditoria.
108. Constatou-se, nesse pano de fundo, que o Sr. José Alex Botelho Oliva foi expressamente cientificado das irregularidades por meio de relatórios de fiscalização que recomendavam condicionar os pagamentos do licenciamento à completa homologação da ferramenta, além de glosar três notas fiscais usadas como prova de outros serviços – o que configuraria duplicidade de pagamento –, entre outras impropriedades, sem que fossem tomadas providências, em conduta negligente. Não foram produzidas provas ou argumentações, em defesa, que pudessem desconstituir tal omissão grave, definitiva para a perpetuação das irregularidades.
109. De modo oposto, em vez de adotar medidas corretivas, a Codesp (com aquiescência do responsável) substituiu o fiscal, que havia elaborado os relatórios mencionados, por outro servidor que aprovou os pagamentos e deixou de emitir novos relatórios de fiscalização. O então Superintendente de TI, participou dessa decisão, conforme indicado no documento F.I. SUTIC 086.2016, de 13/9/2016 (peça 2, p. 19). Houve, também, **culpa in vigilando e culpa in eligendo**.
110. Assim, embora não tenha participado da fase de planejamento da contratação, não é possível acatar a alegação de que o responsável, empossado como Superintendente de TI em 16/8/2016, desconhecia o contrato entre a Codesp e a N2OTI, considerando que se tratava de uma das contratações mais relevantes da área de TI, abrangendo várias soluções tecnológicas e apresentando falhas básicas durante a execução, sobre as quais caberia ao superintendente adotar medidas corretivas.
111. Igualmente, repito, em linha com a unidade técnica, que as evidências colhidas pela auditoria demonstraram que as irregularidades que resultaram em débito não se limitaram a falhas técnicas ou de planejamento, mas também envolveram deficiências na gestão do contrato e da própria empresa, o que justifica a responsabilização de seus dirigentes.
112. O Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço exerceu o cargo de Superintendente de TI, função que, conforme o Regimento Interno da Codesp, compreende “*prover e manter as soluções tecnológicas que apoiam o desenvolvimento das atividades da CODESP*” e “*apoiar o planejamento, comunicação e a gestão*” das soluções de TI, e posteriormente o de Diretor de Operações Logísticas, incumbido de “*gerir a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação*”.
113. No que se refere à desnecessidade das licenças adquiridas pela Codesp, perfilho, novamente, mesmo juízo da unidade técnica. O responsável reconheceu ter participado da aquisição de 69 licenças nominadas do Sistema Gescon, alegando que essas já estavam previstas em contrato anterior à sua entrada na Codesp. No entanto, embora não tenha participado da fase de planejamento, ficou comprovado que tinha pleno conhecimento das irregularidades e ratificou as aquisições. Sua defesa, centrada em argumentos genéricos sobre a utilidade do sistema, não rebateu as falhas apontadas pela auditoria do TCU, que identificou pagamentos realizados sem comprovação de prestação dos serviços no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016.

114. A auditoria constatou que o Sistema Gescon não possuía comprovação de necessidade e nem sequer era utilizado pelos servidores da Codesp, mesmo após dois anos da contratação e o dispêndio de mais de R\$ 5 milhões na compra de 145 licenças. Também foi apurado que o responsável participou da compra de trinta licenças do Sistema de BI, tentando justificar o gasto com base em funcionalidades genéricas, apesar de apenas uma licença ter sido instalada e utilizada de forma indireta por meio de relatórios elaborados pela empresa contratada.
115. Conforme registrado no Achado III.1.2.1 (peça 2, p. 21-26) e no voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário, apenas a aquisição de uma licença do Sistema BI foi considerada justificável. As demais 29 licenças foram caracterizadas como gastos desnecessários, não amparados por evidências de uso ou necessidade nas razões de justificativa apresentadas.
116. Acerca da importância dos módulos adicionais, o responsável procurou justificá-las mencionando benefícios (novamente) genéricos que, em tese, melhorariam a atuação da Gecol/Codesp e a qualidade dos serviços da companhia. Tais argumentos, porém, não demonstraram a necessidade das contratações adicionais nem afastaram as evidências apresentadas pela auditoria e confirmadas no Acórdão 2.888/2018-Plenário, segundo as quais os módulos não continham informações relevantes, apresentavam dados incompletos ou incorretos, incluíam registros de outras organizações e duplicavam funcionalidades já disponíveis no Sistema ComprasNet do Governo Federal.
117. A equipe de auditoria concluiu que os módulos adquiridos não agregaram valor ao Sistema Gescon e não foram utilizados para a gestão de licitações ou contratos, configurando gasto indevido. Diante da ausência de novas evidências que justificassem a aquisição, mantém-se a conclusão de desnecessidade da contratação e a imputação de débito integral.
118. Quanto à regularidade dos pagamentos relativos à manutenção e ao suporte, o dirigente defendeu que a contratação desses serviços era necessária e obrigatória, uma vez que os pagamentos estavam previstos contratualmente, independentemente da efetiva demanda. Alegou-se que as licenças haviam sido devidamente instaladas e que a Codesp não possuía equipe técnica capaz de executar internamente esse suporte.
119. Em oposição, nada obstante, conforme demonstrado pela equipe de auditoria do TCU e confirmado pela CGU em relatório de 2017, tais serviços não deveriam ter sido pagos, pois os sistemas Gescon e BI não estavam sendo utilizados pela Codesp e as licenças foram adquiridas em quantidade excessiva, o que elevou desnecessariamente os custos com manutenção. Dessa forma, não se reconhece – também após as razões de justificativa – a necessidade de manutenção corretiva.
120. Por fim, a unidade técnica registrou que os valores correspondentes ao suporte e manutenção das licenças efetivamente instaladas – dez do Sistema Gescon e uma do Sistema BI – foram deduzidos do débito imputado ao responsável, ainda que os sistemas apresentassem baixa ou nenhuma utilização.
121. No que se refere aos estágios de implantação de uma mudança institucional como possível causa dos apontamentos de baixa utilização, bem como da ausência de competência do defendente para determinar a utilização do sistema na Codesp, a análise da AudTI demonstrou que não assiste razão ao responsável, uma vez que, por meio de entrevistas e inspeções, comprovou-se que, mesmo após dois anos da assinatura do contrato, o Sistema Gescon não era utilizado por nenhum funcionário da Codesp. Apesar do tempo decorrido e da expectativa de uso generalizado pelos servidores que atuavam na gestão de contratos, o sistema permaneceu inoperante, sendo que os próprios funcionários desconheciam seu funcionamento.

122. Confirmou-se ainda que, embora tenham sido investidos mais de R\$ 5 milhões na aquisição de licenças do Gescon, o sistema apresentava funcionalidades limitadas, incapazes de atender às necessidades da companhia – por exemplo, não servia para gerenciar contratos de arrendamento. Das 145 licenças contratadas, apenas dez estavam instaladas no início da auditoria. Em relação ao Sistema BI, constatou-se que apenas uma licença havia sido instalada, enquanto trinta foram adquiridas por R\$ 363.000,00, sem que houvesse servidores capacitados para utilizá-lo.
123. Embora a N2O fornecesse relatórios gerenciais à Codesp com base no uso de uma única licença, as demais 29 não foram utilizadas, resultando em pagamento por licenças sem serventia.
124. Quanto a não possuir competência para determinar o uso dos sistemas pelas áreas subordinadas, considero que a irregularidade central reside na ausência de justificativa prévia e fundamentada para a aquisição das licenças (e na decisão de contratar mais outras, e em pagar recursos para mantê-las). A baixa utilização das soluções evidencia problema grave de governança e planejamento da liderança (de TI, principalmente). Por relevante, cite-se que o responsável teve plena ciência das falhas, não adotou medidas para corrigi-las e ainda ratificou a compra de 69 licenças do Gescon e 30 do Sistema BI.
125. Finalmente, no que se refere à suposta presença de boa-fé, a jurisprudência consolidada deste Tribunal estabelece que, em processos relacionados ao controle financeiro da Administração Pública – como o presente caso –, a boa-fé do gestor não pode ser presumida, devendo ser comprovada mediante elementos concretos constantes dos autos. Esse entendimento visa assegurar que a análise da conduta do responsável se baseie em evidências objetivas de zelo e diligência no trato dos recursos públicos. Compete ao gestor demonstrar a correta aplicação dos valores sob sua responsabilidade, comprovando que atuou com prudência e observância das normas que regem a administração dos bens públicos, o que não restou evidenciado nas alegações de defesa.
126. A unidade técnica, nesse sentido, destacou o teor da instrução anterior elaborada pela então Sefti (atual AudTI) nos autos do TC 029.086/2019-1, a qual, embora se refira ao Contrato 84/2017 celebrado com a empresa Linkcom, é aplicável à conduta do gestor ora analisada. A falta de diligência do responsável se torna ainda mais grave diante das circunstâncias da época, marcadas pela divulgação, em setembro de 2016, de um vídeo nas redes sociais denunciando suposto esquema de direcionamento de contratações na Codesp, especialmente na área de TI, devido ao volume de seu orçamento (peça 315 e <https://www.youtube.com/watch?v=BVvaTwjzd2s> – acesso em 31/1/2022). Tal episódio deu origem a representações no TCU, investigações pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal (Operação Tritão) e resultou em denúncia de diversos agentes públicos – entre eles o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço –, reforçando que o contexto exigia cautela redobrada na condução das contratações sob sua gestão.

III.2.2 – Antecedentes e dosimetria da pena

127. Como procedido com relação ao então presidente da estatal, a AudTI providenciou levantamento acerca dos antecedentes do responsável para ponderar a dosimetria da pena.
128. Consta que, no âmbito do TCU, o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço foi condenado a pagar multas de R\$ 20 mil e de R\$ 12 mil (Acórdãos 1.008/2018 e 549/2020, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Bruno Dantas), sendo que os dois processos já transitaram em julgado. O Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço também consta no rol de responsáveis da TCE 029.086/2019-1 que trata de débito superior a R\$ 2 milhões na execução do Contrato

DIPRE/84.2017, e cujo Acórdão 1.901/2023-Plenário rejeitou suas alegações de defesa e razões de justificativa, condenando-o em débito, além de multa no valor de R\$ 70.000,00.

129. Também foram consideradas graves as irregularidades por ele cometidas, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da Administração Pública pelo prazo de cinco anos (subitens 9.9 e 9.10). Embargos de declaração opostos ao acórdão foram julgados e rejeitados (Acórdãos 2.527/2023-Plenário e 448/2024-Plenário). O processo encontra-se em fase de análise de recurso de reconsideração, com a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
130. Nas esferas civil e penal, o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal por crime de peculato, conforme processos 5006702-38.2021.4.03.6104 (4ª Vara Federal de Santos) e 5004303-36.2021.4.03.6104 (5ª Vara Federal de Santos), conforme consulta realizada em 24/9/2024 (peça 333). As duas ações decorrem de investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal.
131. Diante da gravidade dos fatos apurados, em harmonia com o art. 28 da LINDB e do Decreto 9.830/2019, ajuízo que, além do débito, justifica-se uma multa de 50% do valor total do prejuízo imputado.

III.3 – Celino Ferreira da Fonseca – Diretor de Operações Logísticas da Codesp

132. O responsável foi arrolado por não supervisionar os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato. Também consta do voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário que:

“[...] considerando as falhas constatadas no processo de planejamento da contratação, entende-se que deva ser promovida a audiência do responsável pela contratação da solução, portanto, o Superintendente da área de Tecnologia da Informação à época, Carlos Henrique de Oliveira Poço, que, posteriormente, se tornou o Diretor de Operações Logísticas da Companhia, assim como o Diretor de Operações Logísticas à época, Celino Ferreira da Fonseca, pelo planejamento da contratação sem apresentação de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar no processo de contratação, em confronto com o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG, assim como pela ausência da definição dos valores das UST's e Pontos de Função no contrato e das memórias de cálculo no processo de contratação, em afronta à Sumula TCU 269.” (grifou-se)

133. As alegações de defesa do responsável, em suma, trouxeram o seguinte:

- existência de boa-fé, contexto institucional precário e inexistência de prejuízo: o contrato com a empresa N2O já estava firmado quando o responsável assumiu a Diretoria de Operações Logísticas (DILOG). Existia uma fragilidade estrutural da Codesp, marcada por déficit de pessoal, corpo técnico envelhecido e com baixa maturidade técnica, em contraste com o grande volume de contratos. Houve dificuldade na adoção de novas práticas e tecnologias devido à resistência institucional e à inércia da alta gestão. Havia fragilidade nos controles internos. O projeto de implantação dos sistemas estava em andamento, com metas claras e etapas já aptas para uso no momento da auditoria. As melhorias proporcionadas pela ferramenta de gestão superavam o valor investido, e o sistema Gescon já estava sendo utilizado pelos fiscais, com acesso às suas funcionalidades e implementação de novos módulos. A normatização do uso da ferramenta só poderia ocorrer após a conclusão total das funcionalidades. Diante das diversidades e das particularidades da gestão pública, o gestor precisa, em alguns casos, adotar interpretações flexíveis dentro dos limites legais, sem que isso configure irregularidade, havendo boa-fé e legalidade;

- a aquisição e o uso de licenças do Sistema Gescon foram justificados: a aquisição das licenças ocorreu devido à proximidade do término do primeiro ano de vigência contratual, período após o qual a legislação e o contrato não permitiriam a prorrogação das licenças, apenas dos serviços. Para evitar a perda dos recursos e garantir o cumprimento dos objetivos do contrato, foi necessário antecipar o cronograma de aquisição. Quanto à suposta não disponibilização de licenças, a empresa N2OTI identificou um erro técnico na leitura de um atributo, que foi corrigido prontamente, e a Codesp apenas emitiu os termos de aceite após o atendimento integral às exigências, afastando indícios de má-fé. Não houve sobreposição entre o Gescon e o ERP/SAP, pois ambos tinham finalidades distintas: o ERP voltava-se à execução e ao controle financeiro, enquanto o Gescon atendia de forma mais ampla às áreas de negócio e gestão. Os treinamentos igualmente ocorreram. O sistema possuía potencial para essa finalidade e a não utilização plena decorreu da resistência interna e da suspensão contratual antes da etapa de regulamentação do uso da ferramenta, já prevista no cronograma de implantação;
- a aquisição das licenças do Sistema BI foi justificada: a Ordem de Serviço 1/2017 previu a aquisição de vinte licenças nominadas do Sistema BI – necessárias para acesso completo às funcionalidades –, número que atendia apenas cerca de um terço das 59 unidades negociais da Codesp. A compra foi motivada pela proximidade do fim do primeiro ano contratual, período após o qual a legislação e o instrumento firmado não permitiriam prorrogar as licenças. Apesar de a demanda total justificar um volume maior, optou por adquirir apenas a quantidade mínima essencial, de forma prudente e compatível com as necessidades imediatas da companhia;
- a contratação de módulos adicionais do Gescon e BI foi motivada: a aquisição dos módulos adicionais teve como objetivo tornar as ferramentas mais completas e integradas à gestão de projetos, contratações e processos internos da Codesp, atendendo às exigências legais e às necessidades específicas de cada área. O investimento, de cerca de R\$ 2 milhões – equivalente a apenas 0,53% do total de recursos geridos pela companhia –, foi proporcional diante dos benefícios gerados e do potencial de aprimoramento da governança. Embora existissem alternativas de mercado, a prioridade era consolidar uma solução única, personalizada e integrada, capaz de reunir todas as funcionalidades e os controles necessários para apoiar a gestão operacional, gerencial e estratégica da empresa;
- justificativas para o pagamento dos treinamentos realizados: embora o Termo de Referência previsse turmas de no mínimo dez e no máximo quinze alunos, o edital e o contrato estabeleceram apenas o limite máximo de quinze, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Assim, o custo dos treinamentos foi calculado com base na capacidade máxima de participantes, independentemente do número efetivo de alunos por turma, buscando otimizar o aproveitamento do investimento. Além disso, há evidências documentais de que todas as turmas contratadas foram efetivamente realizadas, com registros de ordens de serviço, termos de recebimento, notas fiscais e materiais entregues, comprovando a execução dos treinamentos;
- justificativa quanto à comprovação da execução dos serviços e das entregas realizadas: toda a documentação comprobatória da execução dos serviços estava armazenada em pastas na rede interna da Codesp, podendo ser obtida por diligência ou, se necessário, junto à empresa contratada, N2O. Relatou ter presenciado diariamente os funcionários da empresa executando as atividades previstas, confirmando que todas as demandas encaminhadas foram devidamente atendidas conforme as especificações contratuais, ainda que houvesse margem para aprimoramento. Buscava-se orientar os fiscais e a contratada, mas não se tinha o poder para intervir diretamente nas funções do fiscal designado. A sobrecarga de trabalho e o acúmulo de responsabilidades prejudicavam a qualidade das avaliações formais. Todas as ordens de serviço resultaram em entregas verificáveis, especialmente nas atividades de sustentação operacional, em

que os resultados se manifestavam mais pela execução contínua do que pela produção de artefatos documentais. A ausência de um padrão de organização interna na Codesp teria levado ao equívoco da equipe de auditoria ao interpretar que não havia comprovações de entrega. Por fim, a adesão à ata de registro de preços teria sido validada pelo órgão jurídico da companhia, que reconheceria a conformidade do procedimento;

- esclarecimentos sobre os pagamentos apontados como irregulares e a distinção entre as ordens de serviço: parte das atividades previstas no catálogo de serviços envolvia rotinas semelhantes, o que pode ter gerado confusão quanto à duplicidade de demandas. A falta de acesso às pastas de rede, onde estavam os artefatos comprobatórios, dificultou a apresentação de evidências completas, levando à interpretação de que se tratava de serviços repetidos. Ressaltou-se, contudo, que a Codesp enfrentava fragilidade nos processos de fiscalização, pois contava com apenas um servidor responsável por acompanhar a execução contratual, situação que ocasionou diversos impasses e, posteriormente, a substituição do fiscal. Reconheceu-se que houve falhas formais, como o reaproveitamento de artefatos com datas incorretas, mas se afirmou que os serviços foram efetivamente executados e validados pelo novo fiscal designado. Em relação à alegada semelhança entre as Ordens de Serviço, o gestor esclareceu que os objetos possuíam naturezas distintas: a OS 10/2016 tratava da metodologia de gestão de riscos e continuidade de negócios em TI, enquanto a OS 3/2016 abordava o plano de segurança da informação. De forma análoga, a OS 13/2016, voltada à metodologia de gestão de mudanças da SUTIC, com escopo mais amplo e diferenciado da OS 4/2016, que se restringia ao apoio administrativo. Assim, embora algumas denominações fossem semelhantes, os conteúdos, finalidades e períodos de execução eram distintos, gerando benefícios diferentes à companhia e afastando a tese de sobreposição ou pagamento indevido;
- justificativas sobre pagamentos considerados desnecessários pela auditoria: a Ordem de Serviço 16/2016 tratava do aprimoramento do gerenciamento das garantias e pagamentos realizados no sistema SAP, visando integrá-los à solução de gestão de contratos para otimizar a fiscalização e o acompanhamento das execuções contratuais. A auditoria considerou a despesa irregular por entender que o sistema ainda não estava plenamente operacional, embora a ferramenta já estivesse disponível e com usuários treinados. Destacou-se, entretanto, que a Codesp optou por concluir primeiro o desenvolvimento e a integração total da plataforma antes de oficializar seu uso, garantindo a efetividade e a consolidação da nova tecnologia;
- as ordens de serviços questionadas foram efetivamente executadas: os apontamentos de duplicidade e falta de comprovação de execução feitos pela auditoria decorreram de equívocos de interpretação. A OS 3/2016, referente à elaboração do Plano de Segurança da Informação (PSI), possuía escopo distinto da OS 10/2016, e os documentos comprobatórios da execução estavam armazenados em pastas eletrônicas internas. A auditoria avaliou apenas minutas parciais e não as versões finais. Os instrumentos normativos e artefatos como “*Controle de Acesso*” e “*Política de Gestão de Incidentes*” teriam sido efetivamente produzidos. Em relação à OS 4/2016, o gestor reiterou que a confusão quanto à suposta sobreposição com a OS 13/2016 decorreu de similaridade em algumas tarefas, mas com períodos e objetivos não idênticos, o que afastaria a dita duplicidade. A OS 4/2016 tratava de apoio à gestão administrativa, voltada a contratos e projetos específicos, enquanto a OS 13/2016 abordava gestão de mudanças da SUTIC. Do mesmo modo, a OS 7/2016, referente ao Módulo Estratégico de Gestão de Continuidade, foi considerada genérica pelo TCU, mas o responsável esclareceu que a solução foi desenvolvida com base em características específicas da Codesp, integrando-se à suíte Gescon e justificando plenamente o pagamento pela instalação do módulo, visto seu caráter complementar e funcional. Ainda, a OS 12/2016 teria tido como objeto o estudo do ambiente tecnológico da Codesp, com foco em melhorias de processos e documentos técnicos, sendo

acompanhada pelos profissionais da empresa. Já as OSs 14/2016, 16/2016, 20/2016 e 3/2017 envolveriam serviços contínuos de sustentação operacional e apoio administrativo, considerados indispensáveis ao funcionamento da companhia naquele período; e

- justificativas para os pagamentos de manutenção e suporte dos sistemas: os pagamentos referentes à manutenção e ao suporte dos sistemas Gescon e BI seriam necessários e regulares, pois a solução ainda estava em fase de adequação e integração ao ambiente da Codesp, exigindo acompanhamento técnico contínuo da empresa contratada para garantir sua integridade e funcionamento. O projeto nunca esteve paralisado, com diversas etapas já operacionais e disponíveis no ambiente de produção. Devido à ausência de equipe de TI interna com capacitação suficiente para realizar ajustes, correções e integrações, era indispensável manter o suporte técnico prestado pela contratada, legitimando os pagamentos efetuados.

III.3.1 – Análise da defesa

134. Anuo, integralmente, às análises da unidade técnica quanto às alegações de defesa do responsável.
135. Como já contextualizado, o processo de contratação foi marcado por diversas impropriedades que impediram a boa e regular comprovação de aplicação de recursos públicos: ausência de documentos preparatórios, falta de registro de eventos, desordem cronológica, ausência de datas e assinaturas. Não se trata de mera formalidade. Trata-se da materialização do previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Quem quer que administre, gere ou arrecade recursos públicos tem o dever de prestar contas, em inversão do ônus da prova.
136. Subverter essa lógica, admitindo ilações – ou meras suposições –, sem base fática ou material comprobatória, é subverter o padrão constitucional. Bastariam declarações e presunções de boa-fé para cumprir o desígnio republicano de produzir prova da regular aplicação do dinheiro público. Pois é exatamente a lógica do teor de defesa apresentado.
137. A base processual material consubstanciada nos autos indica duplicidades, desnecessidades e irregularidade dos gastos. Tenta o responsável indicar a boa execução contratual com indicação (com base em ilações) de equívocos ou supostas falhas formais na comprovação dos objetos das ordens de serviço.
138. Pois agora, nas alegações de defesa, não houve suficiência probatória para ratificar a comprovação de gastos exigível à época de sua ocorrência. Trata-se de alegações de conformidade vazias, sem base material.
139. A auditoria denotou controles administrativos frágeis, de uma cultura organizacional ultrapassada e de baixa maturidade técnica e operacional da Codesp – em debilidades de governança imputáveis à liderança –, agravada por carência de pessoal qualificado. Essas deficiências estruturais impactaram todas as etapas da contratação e refletiram diretamente na execução e no controle do contrato.
140. Considerando o montante envolvido – R\$ 25.238.741,60 (após aditivos), sendo R\$ 16.511.598,11 efetivamente pagos –, a desorganização contribuiu para falhas significativas de gestão. Esse descontrole administrativo, notório e prolongado, crônico e generalizado, atrai a responsabilidade da alta administração, responsável por governar e organizar processos e controles internos, a teor, por exemplo, do julgado mediante o Acórdão 1.406/2012-Plenário.
141. Nesse compasso, o gestor não pode alegar, em sua defesa, essa desgovernança como justificativa para as irregularidades. A um diretor, em seus deveres fiduciários de liderança, cabe o gerenciamento de processos de organização e governança corporativa. Não pode haver

locupletamento em face da própria torpeza. Pelo contrário, tendo ciência da fragilidade administrativa e considerando a expressividade do contrato, concordo com a unidade técnica que o gestor deveria ter avaliado os riscos e adotado providências preventivas e corretivas adequadas. A omissão caracteriza inobservância do dever de cuidado e **culpa in vigilando**, agravada pela falta de supervisão em contrato de grande vulto, o maior da área de TI da Codesp à época. Não se pode ter havido um ato regular de gestão, consubstanciado em um dever de agir informado, refletido e desinteressado (business judgement rule).

142. Embora o responsável tenha argumentado não ter firmado o contrato, sua responsabilidade decorre da posição hierárquica de direção sobre a área de TI. Durante sua gestão, teve conhecimento das deficiências no planejamento – como a ausência de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar – e, ainda assim, não tomou medidas corretivas.
143. Feito o introito, indico que aquiesço completamente as conclusões da unidade técnica, em sua longa – mas bem-feita – análise. Examinou-se cada alegação de defesa, abarcando a inversão do ônus de prestar contas, das fragilidades de governança e da responsabilidade da alta administração, da ausência de planejamento, da carência de justificativas para as aquisições questionadas, da redundância das funcionalidades e ineficiência dos sistemas contratados, das irregularidades e falta de comprovação de execução nas diversas ordens de serviço, concluindo pelo nexo de causa e efeito entre as omissões do dirigente em face das falhas sistêmicas descritas nestes autos.
144. Em extrato, quanto ao teor justificativo da aquisição das licenças adicionais, o responsável alegou supostos benefícios e perspectivas de uso futuro, mas sem qualquer comprovação material diagnóstica. Sem lastro documental, a defesa se resume a ilações. Não foram elaborados o Termo de Referência nem o Estudo Técnico Preliminar exigidos pela Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014, e o documento de demanda limitou-se a descrições genéricas.
145. Ainda que a IN 4/2014 não seja estritamente aplicável às estatais, igualmente não se documentou qualquer documento semelhante – com outra prática ou nomenclatura – que consubstanciasse medidas mínimas de planejamento ou motivação do gasto.
146. Concretamente, mesmo após dois anos de vigência contratual, o sistema não estava efetivamente em uso, e a ampliação do número de licenças ocorreu sem demonstração de necessidade. A decisão resultou em dispêndio de mais de R\$ 4 milhões, agravando a irregularidade inicial. O parecer jurídico que respaldou a medida tampouco avaliou a vantajosidade econômica, restringindo-se a uma avaliação superficial, não sendo comprovada superioridade técnica do Gescon em relação ao sistema SAP, já adotado e plenamente funcional na empresa.
147. Também não restou suficientemente justificada a redundância entre o ERP/SAP e o Gescon. Tanto a auditoria interna da Codesp quanto a então Sefti, no TC 023.599/2018, confirmaram que ambos os sistemas ofereciam as mesmas funcionalidades, com exceção do painel de controle. Os módulos e as licenças adquiridos mostraram-se subutilizados – o relativo a “Licitações” não registrava movimentações desde 2016, e o cadastro de fornecedores apresentava campos em branco —, sendo que muitas das informações disponíveis poderiam ser obtidas gratuitamente por meio do ComprasNet.
148. As justificativas apresentadas pela defesa repetiram argumentos generalistas sobre modernização e adequação às normas, sem estudo técnico ou análise comparativa de alternativas, contrariando princípios basilares de governança e planejamento – a exemplo de alguns instituídos pela Instrução Normativa 4/2014.

149. Durante a execução do contrato, agravando o planejamento falho, as ordens de serviço firmadas no âmbito do contrato revelaram graves irregularidades e ausência de comprovação da execução dos objetos contratados. Em diversas delas, os documentos apresentados eram (em repetição) genéricos, repetitivos e sem valor técnico, configurando simulação de entregas apenas para justificar os pagamentos.
150. A unidade técnica ratificou que as OSs 22/2016 e 6/2017, por exemplo, foram atestadas com base em observações de técnicos da própria contratada, sem retificações documentais ou atestações formais da fiscalização da Codesp, o que compromete o valor probatório. Em outras ordens – como as de números 4, 10, 13, 16 e 3/2016 —, os entregáveis consistiam em planilhas e em minutas sem utilidade prática e sem relação direta com o objeto contratado.
151. Em várias dessas ordens, os pagamentos foram realizados antes do ateste do fiscal do contrato, contrariando normas básicas de controle interno. A OS 10/2016, cujo objeto era o desenvolvimento de metodologia de gestão de riscos, ao custo de R\$ 191.500,00, resultou apenas em relatórios genéricos, com indícios de reaproveitamento de modelos prontos. A OS 13/2016 sequer apresentava registros de entregáveis, e a OS 16/2016, orçada em R\$ 185.400,00, não continha qualquer documentação que comprovasse execução dos serviços. Em todos esses casos, as despesas foram liquidadas e pagas sem a devida comprovação técnica, evidenciando falhas graves no processo de fiscalização contratual.
152. Também quanto às ordens de serviço relacionadas ao suporte e à manutenção do Gescon, o gestor não comprovou a efetiva entrega dos produtos contratados. Os documentos juntados aos autos indicam a existência de relatórios genéricos, sem vinculação direta ao objeto, e ausência de memórias de cálculo das Unidades de Serviço Técnico (UST), inviabilizando a aferição dos quantitativos pagos. Essa falta de rastreabilidade comprometeu totalmente o controle sobre a execução do contrato, configurando pagamentos sem lastro técnico ou comprovação material. A inexistência de metodologia de medição de resultados impediu, inclusive, a verificação de qualquer benefício concreto decorrente dos serviços contratados.
153. Em resumo, o conjunto probatório evidencia uma falha sistêmica de governança, marcada por ausência de planejamento, fragilidade de controle interno e omissão gerencial. O responsável não demonstrou diligência nem boa-fé administrativa, limitando-se a apresentar alegações genéricas e declarações sem base documental. Os pagamentos foram realizados sem critérios técnicos, os sistemas contratados mostraram-se redundantes e as ordens de serviço revelaram-se instrumentos de legitimação de despesas irregulares. Diante desse cenário, resta configurada a responsabilidade do gestor pela inobservância dos deveres de cuidado e supervisão, violando os princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade, bem como o dever constitucional de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

III.3.2 – Antecedentes e dosimetria da pena

154. Quanto à existência de antecedentes, o Sr. Celino Ferreira da Fonseca foi chamado para apresentar razões de justificativa no âmbito da TCE 029.086/2019-1, por irregularidades na fase de planejamento da contratação, as quais se mostraram insuficientes e inadequadas. Neste processo, o Acórdão 1.901/2023-Plenário rejeitou suas razões de justificativa, condenando-o a multa no valor de R\$ 10.000,00.
155. Nas esferas civil e penal, o Sr. Celino Ferreira da Fonseca consta como réu em ação civil por improbidade administrativa e em ação penal pelo crime de corrupção ativa, conforme processos 5007175-24.2021.4.03.6104 – 3ª Vara Federal de Santos e 5005665-10.2020.4.03.6104 – 5ª Vara Federal de Santos.



156. Em proporção ao considerado para os demais responsáveis, e em harmonia com o art. 28 da LINDB e do Decreto 9.830/2019, além do débito, justifica-se uma multa de 50% do valor total do prejuízo imputado.

III.4 – Sérgio Pedro Gammara Júnior – Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 15/5/2017 a 7/5/2018

157. Consta do voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário que *“tanto o Diretor de operações logísticas, em um plano mais macro, como o Superintendente de Tecnologia da Informação tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de tecnologia da informação da Codesp, de modo que as irregularidades elencadas não teriam se concretizado caso esses responsáveis tivessem exercido com zelo suas atribuições funcionais na cadeia hierárquica da empresa”* (grifou-se).
158. Diante disso, entendeu-se que cabia responsabilizar o Sr. Sérgio Pedro Gammara Júnior, em solidariedade com outros atores, pelo aceite definitivo das OS 1, OS 2, OS 3 e OS 4, pelo pagamento parcial da OS 5, sem o termo de recebimento provisório ou definitivo do serviço, e considerando, ainda, a simulação do desenvolvimento de **software**, que acarretou pagamentos realizados para a contratada sem a comprovação dos serviços prestados.
159. Sinteticamente, o responsável se defendeu com os seguintes argumentos:
- inexistência de contrato guarda-chuva: não houve contrato guarda-chuva, pois a contratação se deu por adesão a uma Ata de Registro de Preços regularmente licitada, juridicamente analisada e presumidamente auditada, garantindo sua legalidade e competitividade. Não obstante o objeto fosse amplo, tratava-se de um fluxo integrado de subprocessos de contratação e gestão – do planejamento no PDTI à liquidação –, e não de um contrato genérico. Fracionar as etapas em contratos distintos prejudicaria a integração, a eficiência e o controle do projeto, podendo até gerar sobreposição indevida de objetos, o que não ocorreu no caso;
 - falta de tempo e condições institucionais para a adoção de medidas corretivas: o intervalo de apenas seis meses entre as auditorias da CGU e do TCU foi insuficiente para implementar as mudanças recomendadas, pois estas exigiam planejamento institucional detalhado, equipe técnica qualificada e tempo para execução, em um contexto de sobrecarga e escassez de servidores na Codesp. Não houve tempo hábil para elaborar e apresentar um plano de ação à CGU, embora o órgão utilizasse o Plano de Providências Permanente (PPI) para monitorar as correções necessárias, o que demonstra que o processo de saneamento ainda estava em fase inicial quando ocorreu a auditoria do TCU;
 - risco de conclusões influenciadas por relatórios prévios sem considerar o contraditório: as conclusões dos relatórios de auditoria (internos e da CGU) podem ter influenciado no entendimento dos casos pelos auditores do TCU, que, no entanto, devem agir sempre com independência, serenidade e imparcialidade no desempenho de suas tarefas, conforme determina o inciso I do art. 86 da Lei 8.443/1992;
 - adoção de medidas corretivas por parte da Codesp: após a emissão dos citados relatórios, na parte final de 2017, a Codesp iniciou projeto visando adotar medidas saneadoras nos processos analisados, mas o desafio é o mesmo da época em que o responsável citado desempenhou papel de superintendente, visto que a Codesp é um órgão que enfrenta conflitos internos que ocorrem entre ações de melhoria e de modernização e entre boa parte dos servidores;

- necessidade do Sistema Gescon: a estatal não possui maturidade nos processos internos, especialmente os voltados para contratações e fiscalização, sendo imprescindível que o sistema seja empregado de forma obrigatória, para resolver os problemas advindos da falta de controles. Faz-se necessário conceder a oportunidade para que os processos de contratações e acompanhamentos de contratos possam surtir os efeitos esperados;
- a contratação e a continuidade dos módulos adicionais do Gescon e BI foram justificadas: os módulos adicionais contratados para os sistemas Gescon e BI foram desenvolvidos para atender necessidades específicas da Codesp, ampliando o controle sobre o macroprocesso de contratações e gerando benefícios concretos para a gestão. Todos os produtos e serviços das OS citadas foram efetivamente entregues e o projeto já se encontrava operacional quando o TCU realizou nova auditoria, sem conceder prazo para sanar os apontamentos anteriores. A suposta baixa utilização pelos servidores não configura dano ao Erário, pois a solução estava disponível e adequada às demandas institucionais, sendo sua descontinuidade um risco de prejuízo real à empresa estatal;
- riscos e impropriedades no cancelamento dos serviços de sustentação operacional: o cancelamento dos serviços de sustentação operacional causaria sérios prejuízos ao projeto, pois tais serviços abrangem atividades essenciais – como desenvolvimento de funcionalidades, relatórios e estudos – que geram valor e fortalecem os processos internos da Codesp. A proposta de cancelamento ignorou a falta de capacidade técnica da empresa para substituir esses serviços e desconsiderou que a contratação foi fruto de processo licitatório regular e formalmente validado, cuja amplitude permitia atender todas as etapas do macroprocesso de contratações e fiscalização;
- necessidade de aprimoramento metodológico e de prazo para ajustes contratuais: as metodologias de quantificação, precificação e validação dos serviços poderiam ter sido mais bem elaboradas, mas a interrupção do processo de aperfeiçoamento com base em apontamentos da CGU provocaria estagnação institucional. As constantes mudanças nas diretrizes de contratações de TI – como as decorrentes do Acórdão 2.569/2018-Plenário – dificultam a atualização até mesmo dos órgãos de referência, sendo ainda mais desafiadoras para a Codesp, que possui baixo nível de maturidade técnica. Já havia intenção de revisar o contrato e o catálogo de serviços, mas não houve tempo hábil, e um prazo adicional permitiria a realização de estudos técnicos para adequar quantitativos e valores aos preços de mercado, conforme a IN 5/2014;
- inviabilidade e desvantagem de nova licitação dos serviços contratados: não haveria necessidade nem vantagem em realizar nova licitação para os serviços de sustentação operacional, pois a solução contratada pertence a fabricante exclusivo e os serviços já podem ser adaptados às novas necessidades da Codesp. Os serviços de sustentação operacional foram concebidos especificamente para o projeto em curso e uma nova contratação nas mesmas condições violaria o princípio da economicidade. O contrato atual já assegura adequada mensuração e fiscalização das atividades por meio de ordens de serviço baseadas em Unidades de Serviço Técnico (UST), com prazos, entregáveis e perfis profissionais definidos, garantindo transparência e controle da execução;
- inviabilidade e falta de economicidade em nova licitação de serviços: não haveria conveniência nem vantagem em promover nova licitação dos serviços, pois a solução em uso pertence a um fabricante exclusivo, não havendo concorrência de mercado. Os serviços de sustentação operacional foram elaborados para atender às especificidades do projeto já em andamento, podendo ser ajustados conforme novas demandas. A substituição da contratação vigente por outra de mesmo objeto e condições violaria o princípio da economicidade e traria prejuízos institucionais. Além disso, refutou-se o entendimento da CGU ao afirmar que o

contrato existente já contém mecanismos suficientes para controle e fiscalização da execução. As ordens de serviço são mensuradas em Unidades de Serviço Técnico (UST), que consideram o esforço, o prazo, os entregáveis e os profissionais envolvidos, parâmetros que permitem acompanhar a execução com precisão;

- descuidos reiterados na elaboração de expedientes: diversas ocorrências apontadas ao longo do relatório de auditoria, como datas erradas, referências erradas, entre tantas outras ocorrências de baixa materialidade, são constantes no fluxo da empresa e um dos grandes desafios institucionais da Codesp, entretanto, a avaliação da cronologia do fluxo processual, bem como o seu contexto, pode atestar que seus conteúdos são condizentes com o enredo dos autos;
- distinção entre as ordens de serviço e comprovação da execução dos indicadores de BI: embora as Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018 apresentem descrições semelhantes, cada uma possuía objetivos e entregas específicas relacionadas ao desenvolvimento de indicadores de Business Intelligence (BI). A OS 24/2017 tratou da criação de indicadores, enquanto a OS 2/2018 focou na elaboração de um dicionário de dados, evidenciando que não tratavam do mesmo serviço. Ocorreu sobreposição pontual de atividades e confusão documental devido à simultaneidade de demandas, mas sem duplicidade de objetos ou prejuízo à estatal. As OSs 4/2018 e 10/2018, por sua vez, complementaram as anteriores, voltando-se à construção e à ampliação de indicadores para apoio à tomada de decisão e à análise de produtividade logística;
- comprovação da execução e regularidade das OSs de 2017: todas as ordens de serviço analisadas – incluindo as OSs 11/2017 e 26/2017 (Porto sem Papel), 14/2017, 19/2017 e 23/2017 (Apoio Tecnológico de Governança e Gestão) e 21/2017 (Diagnóstico de Usabilidade dos Sistemas) – tiveram seus objetos plenamente executados e atenderam aos objetivos propostos. Os relatórios e os entregáveis comprovam a efetiva prestação dos serviços, com os módulos implantados e em funcionamento nas dependências da Codesp. A remuneração foi calculada conforme o contrato, utilizando a metodologia de Unidades de Serviço Técnico (UST), o que assegura correção e rastreabilidade nos pagamentos realizados;
- limites da responsabilidade e segregação de funções: como superintendente, suas atribuições eram de natureza gerencial e estratégica, vinculadas à governança, não abrangendo a execução direta, fiscalização ou gestão do Contrato DIPRE/39.2016. Essas funções competem aos fiscais e aos gestores designados, responsáveis pelo acompanhamento e cumprimento das obrigações contratuais. Afirmou que apenas a comprovação inequívoca de omissão poderia ensejar responsabilização solidária, e que não seria razoável exigir conhecimento total sobre todas as ações executadas por subordinados, conforme o princípio da segregação de funções e as diretrizes do Decreto 9.830/2019; e
- ausência de nexo causal e presunção de boa-fé: não há provas que vinculem sua conduta às supostas irregularidades apontadas pela auditoria, inexistindo **culpa in vigilando** ou nexo causal entre seus atos e os alegados pagamentos indevidos. As conclusões do relatório basearam-se em interpretações subjetivas e não em evidências objetivas, o que inviabilizaria qualquer imputação de responsabilidade. Além disso, teria havido boa-fé.

III.4.1 – Análise da defesa

160. Ratifico, mais uma vez, as conclusões da AudTI, acerca da responsabilidade do Sr. Sérgio Pedro Gammara Júnior.
161. Apesar de a Codesp ter aderido a uma Ata de Registro de Preços válida à época (ARP 10/2015, da extinta SEP/PR), essa adesão, por se tratar de órgão não participante, exigia planejamento prévio que demonstrasse a compatibilidade de suas necessidades com o objeto

licitado e a vantajosidade da contratação. A obrigação constava da Instrução Normativa SLTI 4/2014 (art. 9º, § 2º, III) e era reforçada pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.137/2014-Plenário e 1.202/2014-Plenário). Ainda que as recomendações da CGU tenham surgido posteriormente, caberia à Codesp adotar as medidas preventivas e o devido planejamento antes da adesão à ARP. O planejamento, como requisito de efetividade das contratações, é obrigatório, porque é indisponível o interesse público ligado à sua imprescindibilidade.

162. Confirmou-se, nessa lógica, que a contratação se revelou de abrangência excessiva, configurando um contrato “guarda-chuva” que incluía serviços de sustentação operacional utilizados para demandas diversas, muitas delas alheias ao escopo original e que deveriam ter sido objeto de novas licitações ou executadas por servidores da própria empresa.
163. Mesmo que as soluções contratadas pudessem, em tese, contribuir para aprimorar a gestão de contratos, a contratação careceu do mapeamento das necessidades específicas das áreas envolvidas e da verificação da adequação das soluções ao ambiente tecnológico e à cultura organizacional da Codesp – aspectos conhecidos pelos gestores, mas ignorados no planejamento e na definição das quantidades de licenças adquiridas.
164. Além disso, as particularidades administrativas da empresa exigiam uma abordagem mais cautelosa, com possível contratação específica e escopo reduzido, em vez da adesão a uma ARP abrangente e complexa. O processo ocorreu de forma demasiadamente célere – apenas dois dias entre o início do planejamento e a aprovação da adesão. Nesse grave quadro narrado, a alegação de inexperiência e carência de processos estruturados de contratação não isenta o gestor de responsabilidade; ao contrário, evidencia que a aquisição de um número elevado de licenças, sem pessoal qualificado para utilizá-las, resultou em contratação potencialmente superestimada e desproporcional às reais capacidades e necessidades da organização.
165. O responsável apresentou, além disso, apenas descrições sintéticas sobre os benefícios e as características da ferramenta Gescon e de seus módulos, além de declarações qualitativas para tentar comprovar a execução dos serviços referentes às OSs 9/2017, 15/2017, 20/2017 e 3/2018. Tal qual os demais responsáveis, porém, não foram apresentados documentos que comprovassem de modo formal e objetivo que esses serviços foram efetivamente realizados e guardavam relação com o objeto contratado e as finalidades previstas.
166. A documentação enviada pela empresa contratada, inclusive aquela classificada como não digitalizável, não contém evidências concretas da execução das referidas ordens de serviço. Soma-se a isso o fato de que, dois anos após a assinatura do Contrato DIPRE 39/2016, as licenças do **software** Gescon ainda não haviam sido atribuídas aos servidores das áreas finalísticas da Codesp, o que reforça a falta de aderência da solução às necessidades reais da companhia e o planejamento deficiente da contratação.
167. As descrições de produtos supostamente gerados pelas OSs, apresentadas apenas de forma declaratória, tampouco demonstram vínculo direto com as demandas e os problemas que a ferramenta deveria solucionar. A simples disponibilidade e operacionalidade do sistema no ambiente da Codesp não bastam para afastar o dano ao Erário, já que as licenças adquiridas não estavam sendo utilizadas para a gestão dos contratos de arrendamento, mesmo após customizações realizadas pela contratada.
168. Além disso, embora o responsável tenha afirmado que havia documentos comprobatórios armazenados em pasta de rede da Codesp, as diligências da auditoria não localizaram registros técnicos que permitissem o acompanhamento do contrato. Essa ausência resultou na falta de correlação entre os pagamentos efetuados, os produtos entregues e as necessidades institucionais. O testemunho do gestor sobre a atuação dos técnicos da contratada não substitui a necessidade de comprovação formal da execução dos serviços, que deve observar critérios

objetivos e métricas de qualidade (IN SLTI 4/2014) e o “*Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação*”.

169. Em ponto relevante, em continuidade à análise da defesa, constatou-se que eventual descontinuidade dos serviços de sustentação operacional não acarretaria prejuízos significativos, uma vez que as soluções contratadas não vinham sendo utilizadas de forma sistemática na gestão contratual da Codesp. Os benefícios apontados eram apenas potenciais, como a emissão de relatórios e levantamentos, que poderiam ser igualmente alcançados mediante o aprimoramento de processos internos ou com o uso de ferramentas mais simples e econômicas.
170. Além disso, as críticas do responsável quanto ao rigor dos órgãos de controle sobre a mensuração e a validação dos serviços não procedem, pois refletem apenas a aplicação dos normativos e das boas práticas em contratações de TI definidos pelo órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), atualmente a cargo da SGD/ME, sucedendo as atribuições da antiga SLTI e do extinto MPOG.
171. Nesse prisma, em termos de legalidade, a Codesp, enquanto empresa pública federal, está vinculada à observância das diretrizes do Sisp, conforme previsto na Resolução CGPAR 11/2016 (atualmente substituída pela Resolução CGPAR/ME 41/2022), e, à época da contratação, submetia-se à Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014 (não estava em vigor, ainda, a Lei das Estatais).
172. Assim, os procedimentos adotados deveriam ter atendido às exigências de planejamento, vantajosidade e economicidade previstas na norma. A fiscalização demonstrou a inexistência de estudos de mercado e de justificativas para os valores praticados. Argumentar que nova licitação seria antieconômica não se sustenta, pois as premissas da contratação original já violavam o próprio princípio da economicidade, não podendo, portanto, servir de fundamento para convalidar irregularidades.
173. As alegações do gestor de que as demandas atendiam a necessidades legítimas e resultaram em produtos úteis não foram comprovadas documentalmente. A justificativa de falta de tempo para ajustar o catálogo de serviços só agrava (e demonstra) as decisões **ad hoc** tomadas, em desgovernança de gastos, ratificando as falhas reiteradas e o grave descontrole administrativo evidenciados no processo.
174. Em continuidade à análise das razões de defesa do responsável, confirmou-se que as ordens de serviço emitidas a título de apoio operacional foram pagas com base na métrica de UST, porém não se provou qualquer memória de cálculo que demonstrasse como esses valores foram mensurados. O responsável apenas reproduziu a fórmula contratual, sem comprovar a aferição das Unidades de Serviço Técnico utilizadas, contrariando o entendimento consolidado deste Tribunal de que pagamentos por serviços de TI devem estar vinculados a resultados mensuráveis.
175. No caso da OS 10/2017, por exemplo, o “*Plano de Projeto – Análise de Vulnerabilidades*” não tratava efetivamente de vulnerabilidades e os documentos apresentados, como relatórios automáticos da ferramenta NESSUS, não evidenciam qualquer análise da contratada, embora tenha havido pagamento de R\$ 180.000,00. Ademais, o plano entregue estava desatualizado e não se relacionava com a execução descrita, e o mesmo padrão de inconsistência foi verificado nas OSs 17/2017 e 1/2018, igualmente sem comprovação material dos serviços prestados. Dessa forma, conclui-se que nenhum dos serviços analisados teve sua execução efetivamente comprovada.
176. O Sr. Sérgio Pedro Gammara Júnior, ademais, tentou, apenas de forma argumentativa e sem apresentar novos documentos, diferenciar o objeto das OSs 24/2017 e 2/2018, mas não

conseguiu justificar o pagamento em duplicidade da última, já que ambas possuem a mesma descrição, foram atestadas com base nos mesmos artefatos e não resultaram em qualquer produto que comprove a execução dos serviços.

177. As irregularidades também se estendem às OSs 4/2018 e 10/2018, que apresentaram o mesmo padrão de inconsistência. A análise dos documentos demonstrou que os entregáveis das OSs 24/2017 e 2/2018 são idênticos e não comprovam a efetiva realização dos serviços, mesmo diante da alegação de que se tratavam de atividades distintas relacionadas à elaboração de indicadores de BI. Conforme apurado na auditoria, tais ordens de serviço não deveriam sequer ter sido pagas, pois o **software** de Business Intelligence contratado não era utilizado pela Codesp; embora o Contrato DIPRE/39.2016 tenha sido firmado em 2016, passados dois anos não havia implantação efetiva nem indicadores concluídos, o que inviabiliza o acolhimento das justificativas apresentadas pelo responsável.
178. Sobre as informações apresentadas acerca da execução da OS 11/2017, as alegações de defesa também não demonstram se as customizações e implementações previstas foram efetivamente realizadas, nem comprovam que o barramento instalado estava disponível e em uso pela Codesp, especialmente porque os sistemas a serem integrados não estavam operacionais e um deles, o SEI, foi substituído pelo GED-Workflow, analisado em outro contrato. Tampouco foram esclarecidas as irregularidades apontadas na OS 26/2017, como prazos inexecutáveis, desvio de objeto e sobreposição com serviços já contratados, nem as desconformidades observadas nas OSs 14, 19, 21 e 23, todas de 2017. Os entregáveis apresentados, incluídos nos itens não digitalizáveis, continuam sem comprovar de forma objetiva a execução dos serviços, reiterando as falhas já identificadas em diversas partes da auditoria.
179. Finalmente, em exame às alegações complementares, conforme a jurisprudência desta Corte, o fato de a irregularidade não ter sido praticada diretamente pelo gestor, não o exime de responsabilidade, uma vez que incidem as **culpas in eligendo e in vigilando**. No caso examinado, o então Superintendente de TI, foi responsabilizado tanto por atos próprios quanto por omissão na fiscalização de sua equipe. O gestor tinha pleno conhecimento das irregularidades, porque anteriormente havia trabalhado na empresa contratada, chegando a elaborar relatórios de atividades mensais para a Codesp. A sua responsabilidade, dessa maneira, foi fundamentada objetivamente, com base nas evidências constantes do relatório de auditoria e fundadas em elementos deste processo.
180. Tal fato corrói a alegação de existência de boa-fé, que não se presume, devendo ser comprovada com base nos elementos dos autos. No presente caso, não foram identificados indícios de zelo ou diligência na condução dos atos de gestão, nem fatores atenuantes que permitam induzir a existência da requerida boa-fé. Ao contrário, a conduta do responsável revelou-se negligente e imprudente, configurando erro grosseiro nos termos do art. 8º, § 1º, do Decreto 9.830/2019, pois não foi capaz de comprovar a adequada utilização dos recursos públicos, limitando-se a alegações genéricas que não afastam as irregularidades constatadas.

III.4.2 – Antecedentes e dosimetria da pena

181. Como providenciado para os demais responsáveis, reproduzo a análise de antecedentes provida pelo relatório antecessor.
182. O Sr. Sérgio Pedro Gammaro Júnior figura como responsável na TCE 029.086/2019-1, relativa a débito superior a R\$ 2 milhões no Contrato DIPRE/84.2017, em razão de indícios de simulação de pesquisa de preços, tendo suas alegações de defesa rejeitadas pelo Acórdão 1.901/2023-Plenário, que o condenou em débito e o inabilitou para exercer cargo em comissão



ou função de confiança por cinco anos. Seus embargos de declaração foram igualmente rejeitados (Acórdãos 2.527/2023 e 448/2024, ambos do Plenário), e o processo segue em análise de recurso de reconsideração sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

183. Além disso, responde a ações civil e penal nas 4ª e 5ª Varas Federais de Santos (processos 5006702-38.2021.4.03.6104 e 5004303-36.2021.4.03.6104), por improbidade administrativa e corrupção ativa.
184. Mesmo após denúncias públicas sobre suposto esquema de direcionamento de contratações na Codesp, inclusive na área de TI, o gestor não adotou postura mais cautelosa, apesar de já prestar serviços à companhia como terceirizado antes de assumir o cargo de Superintendente de TI em maio de 2017, afastando qualquer alegação de desconhecimento. Justifica-se a condenação em débito, com aplicação de multa de 50% do montante devido, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

III.5 – Fábio Bonini Simões de Lima – Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 8/5/2018 a 3/1/2019

185. O então Superintendente de TI foi arrolado por não supervisionar os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.
186. O ex-dirigente apresentou os seguintes argumentos, em sua defesa (naquilo que não foi já mencionado por outros gestores):
 - atuação e contribuições do responsável na gestão de tecnologia da informação: o responsável relata que participou da contratação inicialmente como Gerente de Recursos Humanos e, posteriormente, de maio de 2018 a janeiro de 2019, como Superintendente de TI da Codesp. Destaca que sua atuação contribuiu para o aprimoramento dos sistemas de controle dos processos internos da empresa e que, ao assumir a superintendência, identificou a ausência de padronização nos procedimentos de acompanhamento e supervisão dos contratos sob responsabilidade da área de tecnologia, buscando corrigir essas falhas e fortalecer a governança contratual;
 - limitação de responsabilidade e atuação conforme dever legal: conforme o Regimento Interno da Codesp, cabia ao Gerente de Construção de Soluções de Sistemas – subordinado à Superintendência de TI – realizar as análises técnicas de requisitos para embasar aquisições, manutenções e desenvolvimentos de sistemas, enquanto sua função, como Superintendente, restringia-se à supervisão e gestão geral das atividades da unidade, seguindo as diretrizes da Diretoria de Operações Logísticas. Argumenta, assim, que atuou dentro dos limites de suas atribuições legais e com base em documentos e pareceres técnicos, não podendo ser responsabilizado por atos executados por subordinados no regular exercício de suas funções;
 - regularidade e relevância das OSs 07/2018 e 10/2018: as Ordens de Serviço 07/2018 e 10/2018 tiveram como objeto, respectivamente, a implementação do módulo de acompanhamento de atracação e a aquisição de licenças das soluções de gerenciamento de contratos administrativos e de indicadores de desempenho (BI – Business Intelligence). Ambas visavam à modernização e otimização das atividades-fim da Codesp, foram devidamente solicitadas pelas áreas competentes e possuem respaldo jurídico;
 - impactos da greve dos caminhoneiros e atuação do responsável na continuidade das atividades: logo após assumir o cargo de Superintendente de TI da Codesp, em maio de 2018, ocorreu a greve nacional dos caminhoneiros, que afetou severamente as operações portuárias por um período superior aos dez dias oficiais de paralisação. Mesmo diante desse cenário adverso,

afirma o gestor ter se empenhado para assegurar a continuidade e a celeridade na tramitação dos processos sob sua responsabilidade, mantendo o cumprimento de suas atribuições e evitando prejuízos à gestão administrativa e tecnológica da companhia;

- existência de boa-fé e atuação diligente: os pagamentos questionados foram autorizados somente após o devido ateste do fiscal e do gestor do contrato, servidores tecnicamente habilitados para verificar a conformidade dos serviços prestados e a adequação dos produtos entregues às necessidades da Codesp. Ressalta que sua conduta se pautou pela boa-fé objetiva, princípio reconhecido pela jurisprudência do TCU, e que sempre atuou dentro dos limites de sua competência, tomando providências concretas para aprimorar a governança e mitigar riscos na gestão dos contratos sob sua responsabilidade;
- limites da atuação funcional e ausência de responsabilidade direta: suas atribuições, durante os oito meses em que exerceu o cargo de Superintendente de TI, restringiam-se à gestão e supervisão administrativa, sem participação na execução, fiscalização ou autorização de pagamentos do Contrato DIPRE/39.2016, tampouco das ordens de serviço firmadas antes de sua posse. Não seria possível detectar irregularidades preexistentes e sua atuação foi pautada pelo cumprimento das competências formais de sua unidade, respeitando a segregação de funções e a hierarquia administrativa da Codesp, cabendo a responsabilidade final à Diretoria de Operações Logísticas; e
- atuação proativa e demonstração de boa-fé objetiva: o responsável afirma ter agido proativamente na supervisão do contrato, cobrando melhorias da contratada N2O, convocando reuniões de ajuste e glosando pagamentos até a entrega das contrapartidas devidas. À época, não havia elementos que indicassem irregularidades e todos os pareceres técnicos aparentavam regularidade. Invoca-se jurisprudência do TCU para reforçar que o gestor que atua segundo as normas e princípios da Administração Pública deve ser considerado de boa-fé, pedindo que sua conduta seja avaliada sob esse prisma de diligência, lealdade e cautela funcional.

III.5.1 – Análise da defesa

187. Como os demais dirigentes que tiveram suas defesas avaliadas, o Sr. Fábio Bonini Simões de Lima responde por **culpa in eligendo** e **in vigilando**. Considerou-se que o dirigente contribuiu, em omissão, para a realização de pagamentos irregulares decorrentes da execução do Contrato DIPRE/39.2016.
188. Concorro com a unidade técnica que, embora o responsável alegue que não teria condições de identificar todas as irregularidades do processo, os relatórios de auditoria – tanto o Relatório Anual das Contas da Codesp de 2016 quanto o Relatório CM-07/2017 da Auditoria Interna – já apontavam, antes de sua posse, diversas falhas graves no contrato firmado com a empresa N2O. Também já havia manifestação do TCU sobre o contrato, à ocasião do Acórdão 1.700/2018-Plenário, de 23/7/2018, que determinou a suspensão cautelar da execução do segundo termo aditivo do contrato, em razão de irregularidades verificadas. Dessa forma, o gestor assumiu o cargo plenamente ciente do contexto de ilicitudes que cercava a contratação e, portanto, não poderia alegar desconhecimento.
189. Nesse cenário de riscos, em seus deveres de supervisão, ainda que parte das atribuições de fiscalização do contrato estivessem formalmente delegadas a fiscais e gestores específicos, cabia (sim) ao Superintendente de TI exercer o poder-dever de coordenação e controle, conforme previsto no art. 64 do Regimento Interno da Codesp. Diante da relevância e materialidade da contratação, e, principalmente, ponderando os apontamentos de instâncias internas e externas de controle, esperava-se que o responsável atuasse de forma proativa, verificando a execução e a pertinência das ordens de serviço, em vez de apenas dar prosseguimento formal aos pagamentos

respaldados por pareceres técnicos e jurídicos. Sua omissão, portanto, configurou falha grave de gestão (art. 28 da LINDB).

190. Como os demais dirigentes, as justificativas apresentadas sobre o prejuízo decorrente das OSs pelas quais foi citado mostraram-se genéricas e sem comprovação documental dos resultados alcançados. As inconsistências se repetem nas OSs 7/2018 e 10/2018 – a primeira sem registros nos itens não digitalizáveis e a segunda referente à ampliação de licenças de BI que nunca foram utilizadas.
191. Os entregáveis apresentados, como **dashboards** de operações logísticas, não guardam relação com o objeto contratado, nem comprovam o aumento do número de licenças, o que reforça a ausência de aderência entre os pagamentos realizados e a execução efetiva dos serviços.
192. Quanto à alegação de boa-fé, a inversão do ônus da prova impõe ao responsável a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos sob sua guarda. Embora tenha citado medidas de aperfeiçoamento na gestão de contratações, estas não sanaram as irregularidades do Contrato DIPRE/39.2016 e, em muitos casos, decorreram apenas da imposição de medidas cautelares pelo TCU.
193. Assim, não foram constatados atos de diligência ou zelo que pudessem atenuar sua conduta, que se revelou negligente e desatenta à boa administração dos recursos públicos, não logrando comprovar a adequada utilização dos valores que lhe foram confiados.
194. Justifica-se, ante o exposto, a condenação em débito do responsável – excluindo-se, unicamente, a parcela respectiva aos treinamentos, cujas alegações de defesa foram acolhidas –, aplicando-se multa de 50% do total do prejuízo calculado.

III.6 – Marcelo de Souza Ribeiro Alberto – Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, de 11/4/2016 a 15/8/2016

195. O Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto foi citado por não supervisionar os atos ilegais de seus subordinados, em face da realização de pagamentos irregulares no correr da fiscalização. Também foi ouvido em audiência em virtude de ter sido um dos responsáveis pela elaboração dos documentos relativos ao planejamento da contratação.
196. Sumariamente, o responsável se defendeu da seguinte forma:
 - inaplicabilidade da IN-SLTI/MP 4/2014 à Codesp e observância do regime jurídico próprio: a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014 não se aplica à Codesp, uma vez que seu alcance se restringe aos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal. Como empresa pública regida pela Lei 13.303/2016, a Codesp passou a adotar regulamento próprio de licitações e contratos, aprovado pela Diretoria Executiva em abril de 2018 e vigente a partir de julho do mesmo ano, dentro do prazo legal de adequação previsto no art. 91 da referida lei;
 - temporalidade e inaplicabilidade das normas posteriores ao contrato: o Relatório de Auditoria incorreu em equívoco ao exigir o cumprimento da IN 4/2014 e da Resolução CGPAR 11/2016, visto que esta última foi assinada em 10 de maio de 2016, estabelecendo prazos de um e dois anos para implementação de práticas de governança de TI. Entretanto, o processo de contratação em questão encerrou-se em 14 de abril de 2016, ou seja, antes da edição da resolução, inexistindo à época qualquer norma interna que padronizasse as contratações de TI na empresa;

- adoção voluntária de boas práticas de governança e transparência: o responsável afirma que sua atuação sempre observou os princípios da legalidade e da transparência, tendo adotado, de forma voluntária, práticas inspiradas na IN 4/2014, mesmo sem obrigatoriedade legal. Destaca-se que, durante seu breve período de gestão, promoveu melhorias organizacionais e buscou fortalecer os mecanismos de controle e gestão da Codesp, padronizando procedimentos e implantando sistemas voltados ao acompanhamento das contratações, demonstrando assim sua boa-fé e compromisso com a eficiência administrativa;
- reconhecimento da necessidade do sistema de gestão pela própria auditoria: diferentemente dos órgãos da Administração Pública Federal, as empresas públicas como a Codesp não dispõem de aparato normativo e estrutural equivalente, carecendo de processos internos consolidados e pessoal especializado. O próprio relatório de auditoria reconheceu essa fragilidade institucional, evidenciando que a ausência de um sistema de gestão e controle adequado aumenta significativamente os riscos operacionais, o que demonstra a necessidade e pertinência da adoção da ferramenta contratada;
- observância obrigatória ao edital na adesão à ata de registro de preços: a Codesp atuou em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 41 da Lei 8.666/1993, uma vez que, ao aderir à ata de registro de preços, estava legalmente vinculada a todas as condições do edital – incluindo serviços, prazos, valores e especificações. Assim, as críticas da auditoria desconsideram que os gestores não possuíam margem para alterar os termos da contratação, pois estavam obrigados a seguir integralmente as regras definidas no certame original;
- falta de avaliação crítica e impossibilidade de correção tempestiva das falhas apontadas: a auditoria do TCU se apoiou integralmente em relatórios da CGU e da Auditoria Interna da Codesp, sem realizar análise crítica própria sobre o conteúdo ou as conclusões desses documentos. Em um curto intervalo de sete meses, a empresa foi submetida a três auditorias sucessivas, o que inviabilizou a adoção de medidas corretivas e ajustes necessários. Conforme o Decreto 9.830/2019, a Controladoria-Geral da União poderia ter celebrado termos de ajustamento de gestão acompanhados por Planos de Providências Permanentes, possibilitando a correção gradual das falhas. Por fim, a invalidação de atos administrativos deve observar o art. 4º do referido decreto, com a devida indicação das consequências jurídicas e administrativas;
- inconsistência da alegação de planejamento meramente formal da contratação: o responsável contesta a conclusão de que o planejamento da contratação teria se limitado a cumprir formalidades, argumentando que essa interpretação decorre da aplicação indevida da IN 4/2014, norma não obrigatória à Codesp. Os apontamentos da auditoria se baseiam em rigor excessivo quanto a supostos erros formais, como a identificação da área requisitante, a alegada ausência de ETP e a inexistência de metodologia para estimar quantitativos. As estimativas foram elaboradas conforme os dados e recursos disponíveis à época, considerando o número de contratos e usuários, o que é amparado pelo art. 8º do Decreto 9.830/2019. Além disso, houve efetiva pesquisa de preços, validada pelo parecer jurídico e conforme o art. 22 do Decreto 7.892/2013, sendo indevida a acusação de inexistência desse documento, já que parte dos autos foi retirada do processo. Por fim, os serviços de consultoria estavam compatíveis com o objeto contratual e constavam da ata de registro de preços, de modo que sua inclusão não representou desvio de finalidade;
- inexistência de erro grosseiro na elaboração dos artefatos em curto prazo: a aparente elaboração dos artefatos em apenas dois dias decorre de um procedimento institucional comum na Codesp, em que os documentos eram desenvolvidos progressivamente e formalizados apenas ao final, prática também adotada em outros órgãos públicos, como durante a implantação do SEI.

Assim, os artefatos não foram produzidos de forma apressada, mas apenas concluídos e assinados em data próxima, o que configura uma falha meramente formal e sem impacto na validade ou regularidade da contratação, não caracterizando erro grosseiro;

- necessidade de considerar o contexto institucional e as limitações da época: conforme o Decreto 9.830/2019, a avaliação de sua conduta deve levar em conta as condições e o contexto existentes no momento das decisões. À época, a Codesp não possuía processos administrativos padronizados, o que levava a práticas como a produção e assinatura simultânea de artefatos, uso de despachos como pareceres e anotações como manifestações formais. Essas fragilidades procedimentais, típicas do ambiente institucional daquele período, não configuram dolo, má-fé ou erro grosseiro, devendo ser interpretadas como resultado de limitações estruturais e não como irregularidades passíveis de responsabilização;
- inexistência de obrigação legal e adoção de práticas na busca por soluções alternativas: a Codesp não tinha obrigação legal de seguir a IN 4/2014, tornando inadequada a exigência de observância dessa norma como fundamento para imputações. Ainda assim, por iniciativa de boa prática, a empresa procurou identificar soluções e alternativas semelhantes utilizadas por outros órgãos públicos, mas, diante da inexistência de contratações compatíveis com suas necessidades, optou-se por aderir ao pregão da Secretaria de Portos, única alternativa viável à época;
- ausência de irregularidades e subjetividade nas conclusões da auditoria: o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação não foi mera cópia do documento da Secretaria de Portos (SEP), mas um aproveitamento legítimo de conteúdo técnico disponível, diante da inexistência de normas próprias para contratações de TI na Codesp. As conclusões da auditoria basearam-se em critérios subjetivos e inconsistentes, como erros de grafia ou o uso de modelos de documentos, sem respaldo técnico ou jurídico, e suas ações foram pautadas pela legalidade, pela boa-fé e pela observância do contexto institucional da época, conforme diretrizes do Decreto 9.830/2019;
- inexistência de dolo e prejuízo do direito à defesa: com base no art. 12 do Decreto 9.830/2019, o responsável afirma que não agiu com dolo nem com erro grosseiro, sendo, portanto, indevida qualquer imputação de responsabilidade. Suas decisões foram amparadas em análises técnicas e jurídicas, dentro dos limites legais e funcionais, e a supressão de páginas do processo de contratação comprometeu seu direito de defesa e o acesso integral às provas. Por essa razão, requer a exclusão de seu nome do polo passivo ou, alternativamente, o sobrestamento do processo até que a Codesp apresente os documentos faltantes;
- ausência de individualização de responsabilidades: o acórdão relaciona o responsável citado em vários pontos de difícil identificação e vínculo com as ordens de serviços ou de fornecimentos emitidas: alguns valores, muito embora estejam descritos como “VALOR ORIGINAL (Reais)”, não conferem com as OSs e OFBs emitidas naquelas datas. Portanto, não existe uma clareza entre as Ordens de Serviços/Fornecimentos, as Notas Fiscais, as datas, os valores e os responsáveis pelas demandas, não permitindo identificar a que se refere cada um dos valores dispostos no acórdão. Contudo, a individualização de cada responsável citado deve ser considerada para exercício do direito de defesa, e sem a qual não é legítima qualquer imposição de irregularidade ou pena, o que torna a acusação inepta;
- inexistência de vínculo entre os atos questionados e a atuação do responsável: não há qualquer evidência de sua participação na abertura de Ordens de Fornecimento ou de Serviço, tampouco de decisões que resultaram nas irregularidades apontadas, uma vez que todas ocorreram após sua saída da Codesp. Durante o período em que exerceu o cargo de Superintendente de TI, de abril a agosto de 2016, não assinou OS, OFB nem atestou recebimentos, limitando-se às atribuições de sua gestão. As dívidas apontadas decorrem de atos

praticados posteriormente, por gestores sem vínculo hierárquico com ele, inexistindo, portanto, nexo de causalidade ou **culpa in vigilando** que justifique sua responsabilização;

- justificativa para ampliação da quantidade de licenças adquiridas: a aquisição adicional de licenças ocorreu para evitar a interrupção do projeto e a perda do planejamento, diante da impossibilidade de prorrogação contratual. A quantidade inicialmente prevista – 21 licenças nominais e 10 concorrentes – mostrou-se insuficiente para atender à demanda crescente da Codesp, considerando o número de servidores e a complexidade das atividades. Assim, a ampliação foi necessária para garantir a continuidade do controle e da gestão, representando um investimento proporcionalmente pequeno diante dos benefícios obtidos pela empresa;
- regularidade e comprovação dos serviços relacionados ao Plano de Segurança da Informação: a OS 3/2016, referente ao Plano de Segurança da Informação, foi devidamente estruturada em seis produtos, dos quais os principais estavam alinhados às prioridades do PDTI. Os serviços contemplaram políticas operacionais, metodologias de gestão e apoio estratégico, assegurando cobertura contratual para a elaboração do PSI. Além disso, foram produzidos diversos documentos comprobatórios – incluindo políticas de segurança, gestão de ativos, controle de acesso, criptografia, segurança em operações e comunicações, entre outros –, demonstrando a efetiva execução das atividades e afastando a alegação de ausência de comprovação dos serviços;
- aplicação do princípio da continuidade do serviço público: uma vez constatada a regularidade da contratação, a execução do objeto contratado decorre naturalmente do princípio da continuidade do serviço público. Assim, durante o período em que exerceu suas funções na Codesp, limitou-se a dar prosseguimento aos atos administrativos já em curso, cumprindo o dever funcional de não interromper atividades essenciais. Dessa forma, sua atuação visou garantir a efetividade e a continuidade dos serviços, sem qualquer iniciativa autônoma que configurasse irregularidade;
- inexistência de dano ao Erário: havia uma necessidade para o investimento, que poderia ser atestada, naquela época, por diligências nos setores e avaliação de outros processos de contratações. Existiriam potenciais consequências jurídicas e administrativas da interrupção ou descontinuidade do projeto que poderiam trazer resultados negativos para a gestão da Companhia; e
- inexistência de má-fé e ausência de fundamentos objetivos para a responsabilização: as conclusões da auditoria basearam-se em critérios subjetivos, desprovidos de respaldo técnico ou legal, e se reafirma que todas as suas ações foram pautadas pelo interesse público e pela observância dos deveres administrativos. Sustenta-se que não há qualquer evidência de dolo, má-fé ou erro, sequer leve, que pudesse justificar sua responsabilização, tampouco vínculo entre sua conduta e as supostas dívidas apontadas, reforçando a inexistência de culpa ou irregularidade em seus atos.

III.6.1 – Análise da defesa

197. Acolho também a análise instrutiva com respeito à rejeição das alegações de defesa e das razões de justificativa do responsável.
198. Destaca-se, inicialmente, em avaliação primordial, que a própria fundamentação jurídica do Registro de Preços que referendou a ARP 10/2015, da extinta SEP/PR – Parecer 278/2015/DAJI/SGCS/AGU – contém seção específica sobre a necessária observância da IN-SLTI 4/2014 e explicita a necessidade de atender às suas disposições. O parecer também



determina que a área técnica ateste a conformidade dos documentos com o Guia de Boas Práticas do TCU e com o art. 12 da IN 4/2014, bem como o alinhamento ao PDTI do órgão.

199. De igual modo, a IN 4/2014 foi prevista como requisito legal no ETP que embasou a adesão da Codesp à ARP 10/2015. Assim, ainda que se alegue inexistir obrigatoriedade estrita para empresas estatais à época, a própria Codesp a adotou como parâmetro central do processo, afastando qualquer discussão sobre sua aplicabilidade no caso concreto.
200. Em mais um ponto, a citada instrução normativa regulamenta práticas de planejamento já sugeridas por esta Corte desde 2008. Não se viu, todavia, outros documentos ou outras práticas distintas que consubstanciassem o dever e a indisponibilidade do interesse público em – minimamente – planejar o gasto. As tomadas de decisões foram imediatistas, apressadas e inconsequentes. A utilização da IN 4/2014 como suporte comparativo somente atesta materialmente a inexistência da boa governança de gastos e a carência de respaldo para a contratação.
201. As desconformidades identificadas no planejamento também violam a Lei 8.666/1993, que, na inexistência da Lei 13.303/2016 à época, então se aplicava às contratações da Codesp – e exigia estudos técnicos preliminares para fundamentar o gasto. O art. 6º, IX, “f”, exige orçamento detalhado fundamentado em quantitativos adequadamente avaliados, enquanto o art. 7º, § 4º, veda incluir materiais ou serviços sem previsão de quantidades ou com quantitativos dissociados do projeto.
202. A jurisprudência deste Tribunal, na mesma linha, exige a justificativa dos quantitativos no processo de contratação, em observância ao art. 6º do Decreto 7.892/2013, combinado com os arts. 3º e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993. Tal diretriz reforça que a definição de escopo e quantidades não é mera formalidade, mas condição de legalidade e economicidade. Sob o mesmo fundamento legal, este Tribunal também consolidou a necessidade de pesquisar soluções disponíveis no mercado e justificar a opção adotada. O Acórdão 265/2010-Plenário ressalta que o projeto básico em TI deve se apoiar em estudo técnico preliminar que avalie alternativas e motive tecnicamente a escolha.
203. Também não se fundamentou, no planejamento, levantamento estruturado de alternativas e justificativa técnica da solução escolhida, exigências tanto da IN 4/2014 quanto da Lei 8.666/1993, além da jurisprudência do TCU. A CGU, inclusive, constatou ausência de menções a fornecedores, pacotes alternativos ou estudos comparativos; o suposto estudo com “fábrica de **software**” não foi comprovado.
204. Em termos de conduta comissiva, o responsável integrou a equipe de planejamento como área requisitante e assinou DOD, ETP, análise de riscos e TR sem justificar os quantitativos demandados, contrariando o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993. Seus atos contribuíram decisivamente para a contratação excedente de licenças do Gescon, do BI e também da solução de gerenciamento de portfólio e projetos correlata ao TC 023.599/2018-9.
205. Ainda que se alegue limitações de recursos para estimar quantidades, não foi acostada metodologia ou memória de cálculo para dimensionamento dos itens, ou justificativa suficiente para o não uso das soluções por ao menos dois anos. Argumentos baseados no “contexto da época” para motivar as omissões em: origem dos quantitativos, avaliar alternativas e demonstrar vantajosidade.
206. Em epílogo, concordo no enquadramento das condutas imputadas ao Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. O superdimensionamento das licenças – perceptível com diligência ordinária – levou, em consequência direta, a aquisições desnecessárias. Some-se a isso o descontrole administrativo

prolongado e a opção por aderir a uma Ata de Registro de Preços (ARP) sem comprovar vantajosidade, resultando em gasto expressivo sem demonstrar solução para os problemas sistêmicos de gestão. Mesmo diante de possível sobreposição funcional, a existência de ERP/SAP com módulos de contratos reforça a desnecessidade do Gescon, cujo não uso pela Codesp confirma a antieconomicidade das licenças adquiridas.

207. No que se refere à sua defesa e à imprecisão do débito apurado, a AudTI demonstrou que, contrariando a contestação do responsável citado, as imputações de débito utilizaram, como “*VALOR ORIGINAL (Reais)*” os exatos montantes constantes das OS e OFB emitidas nas respectivas datas, apenas somando despesas ocorridas no mesmo dia quando houve agrupamento, conforme demonstrado no TC 015.997/2018-9 (peça 50).
208. Quanto ao argumento de que não poderia responder por débitos posteriores ao seu mandato, o voto do Acórdão 2.888/2018-Plenário deixou claro que os responsáveis pelo planejamento – cujos documentos e pareceres permitiram a aquisição, em quantitativos desnecessários, de solução de TI – devem ser citados solidariamente pelo total gasto, dado o nexos entre o planejamento falho e os dispêndios subsequentes; e a defesa não foi suficiente para elidir tal oposição.
209. Pelo contrário, restou devidamente evidenciado o nexos causal entre a conduta omissiva no planejamento e as falhas de execução contratual posteriores, não prosperando as teses de ausência de individualização, de nexos causal ou de citação por débitos ocorridos após a saída do cargo. As demais alegações defensórias (vantajosidade, inexistência de dano, política de segurança da informação, entre outras) já foram enfrentadas e refutadas em análises de responsáveis solidários por irregularidades semelhantes.
210. No tocante à boa-fé, ela não se presume em processos de controle financeiro e, examinada a documentação, não se identificaram atos diligentes que a demonstrassem.
211. No que tange à nova citação por dano decorrente de pagamentos de manutenção e suporte dos sistemas Gescon e BI, o responsável requereu a apreciação conjunta de suas teses, arguindo, entre outros pontos que: o projeto da ARP era da SEP; esteve apenas 126 dias na superintendência; a manutenção deveria iniciar-se com a implantação; atestou faturas em conformidade contratual; e a segregação de funções o obrigava a cumprir o previsto no contrato aprovado por diversas instâncias internas.
212. Sobre essas alegações, ainda que a ARP tenha sido elaborada pela SEP, cabia à Codesp – e ao responsável, que participou ativamente do planejamento como requisitante e signatário do TR e do ETP – justificar a aderência às suas necessidades, dimensionar adequadamente as licenças e demonstrar a vantajosidade antes de aderir. A auditoria do TCU, com base em constatações da CGU, confirmou que os **softwares** não eram utilizados, inexistindo motivo para manutenções corretivas, e que houve pagamentos antes de estarem em produção. Além disso, os desembolsos com suporte e manutenção cresceram em função do número de licenças adquiridas além do necessário, fruto de planejamento inadequado sob responsabilidade da área de TI chefiada pelo responsável.
213. Em último ponto, não se acolhe a tentativa de afastar a responsabilidade com base em segregação de funções ou no curto período no cargo: o fundamento da responsabilização é a **culpa in vigilando** e a participação efetiva na fase de planejamento, sem justificativa dos quantitativos de licenças de Gescon e BI – o que, por consequência, impactou os serviços de suporte e manutenção. Ao planejar sem demonstrar as quantidades necessárias, assumiu-se o risco de aquisições superiores à demanda e expuseram a Codesp a gastos antieconômicos com bens e serviços potencialmente subutilizados.



214. Do mesmo modo que a unidade técnica, então, e por seus fundamentos, avalio ter ocorrido falha grosseira, nos termos do art. 28 da LINDB, e voto pela condenação em débito e pela aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III.7 – Marcos Barreto Fernandes – Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, de 16/8/2016 a 15/5/2017

215. A conduta associada ao gestor no Acórdão 2.888/2018-Plenário foi a de, como gestor do contrato, assinar o aceite definitivo de ordens de serviço e/ou de ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços.
216. Posteriormente o responsável foi novamente citado em virtude de dano ao Erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI.
217. A defesa do responsável pode ser assim sintetizada:
- atuação pautada pela boa-fé e limitações funcionais: o responsável destaca que sempre atuou com boa-fé e observância das normas legais e internas, ressaltando que sua autonomia administrativa era restrita e que sua gestão à frente do Contrato DIPRE/39.2016 foi breve, quando o ajuste já se encontrava em execução. Argumenta que as auditorias identificaram apenas indícios, sem comprovação de irregularidades, e que a rapidez dos trabalhos de fiscalização comprometeu a análise da suficiência das entregas, resultando em interpretações baseadas em critérios subjetivos e insuficientes para embasar responsabilizações;
 - fragilidades estruturais da Codesp e ausência de diagnóstico institucional: a equipe de auditoria deixou de mapear os processos internos da Codesp, o que teria evidenciado que as fragilidades observadas não se limitavam ao contrato em análise, mas a toda a estrutura da companhia. Menciona-se deficiências na governança de TI, ausência de políticas de gestão de projetos, carência de pessoal qualificado e resistência às mudanças. Sustenta, assim, que antes de atribuir irregularidades aos agentes, seria necessário compreender o contexto organizacional e as limitações estruturais que influenciavam as decisões e as execuções contratuais;
 - defesa quanto à suposta antieconomicidade na aquisição de licenças do Sistema Gescon: muito embora não tenha participado da fase de planejamento da contratação, a aquisição das licenças do Sistema Gescon foi conduzida com o objetivo de atender às necessidades da Codesp de forma vantajosa, considerando os recursos disponíveis à época. A auditoria, entretanto, desconsiderou esse contexto e avaliou a contratação apenas sob a ótica formal, ignorando as limitações estruturais e o propósito de aprimorar a gestão contratual. Além disso, a alegação de que o Documento de Oficialização de Demanda (DOD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) eram genéricos não seria verdadeira. Tais documentos, por natureza, são introdutórios, e o primeiro explicitava a necessidade de uma ferramenta de gestão contratual, uma vez que o controle anterior era feito em planilhas desorganizadas e desatualizadas. Não há qualquer evidência de inexecução contratual ou de falha que tenha comprometido o planejamento, o que afasta a tese de antieconomicidade;
 - limitações institucionais e resistência interna ao uso das ferramentas de gestão: as conclusões da auditoria sobre o suposto desuso das ferramentas BI e Gescon foram parciais, pois as entrevistas realizadas não abrangeram todos os setores da Codesp – especialmente aqueles que efetivamente utilizavam as soluções. A resistência de algumas áreas às mudanças tecnológicas foi determinante para o baixo aproveitamento do sistema. A principal causa da não utilização generalizada não foi o desconhecimento dos servidores, mas a ausência de uma norma interna que tornasse obrigatória sua adoção, aspecto fora de sua esfera de responsabilidade;

- critérios e contexto da definição do número de licenças adquiridas: a quantidade de licenças adquiridas foi definida com base em fatores práticos e na realidade operacional da época, diante da impossibilidade de levantar dados precisos sobre o uso futuro do sistema. A decisão levou em conta o número de servidores envolvidos e a transição institucional da Codesp para uma gestão orientada a processos, o que justificava a aquisição abrangente daquelas quantidades. A auditoria teria desconsiderado o contexto e as limitações enfrentadas pelos gestores no momento da decisão, o que fragiliza a conclusão sobre eventuais irregularidades e compromete o direito de defesa;
- correção técnica e inexistência de irregularidade nas licenças de usuários: a suposta divergência identificada pela auditoria quanto à quantidade de usuários decorreu apenas de um erro técnico no sistema, relacionado a um atributo que gerava inconsistências no controle das licenças, mas que foi prontamente corrigido. Todas as licenças contratadas estavam devidamente entregues, instaladas e em uso, não havendo qualquer indício de irregularidade. Como reforço, argumenta que, se houvesse ilegalidade, as licenças não permaneceriam registradas e acessíveis dentro do próprio ambiente da Codesp;
- correção técnica e inexistência de irregularidade nas licenças de usuários (cont.): a inconsistência apontada pela auditoria quanto à quantidade de usuários ativos e licenças disponíveis não se tratou de irregularidade material, mas de um problema técnico pontual no sistema, decorrente de um atributo de configuração que estava sendo interpretado de forma incorreta e gerava divergência nos relatórios. Tal inconsistência foi prontamente identificada e corrigida, demonstrando que as licenças efetivamente existiam, estavam instaladas e disponíveis para uso dentro da infraestrutura da Codesp. Assim, não houve qualquer prejuízo, superfaturamento ou desvio de finalidade na aquisição. O erro era meramente operacional e não comprometia a execução contratual nem o controle sobre as licenças adquiridas, sendo natural em ambientes tecnológicos complexos e em implantação de sistemas corporativos. Além disso, o fato de as licenças estarem plenamente acessíveis dentro do ambiente interno da Codesp comprova a inexistência de qualquer tentativa de ocultação ou irregularidade, reforçando que todos os procedimentos foram realizados de boa-fé e em conformidade com as práticas de gestão vigentes à época;
- inexistência de ato antieconômico e de superfaturamento na aquisição das licenças do Sistema BI: a equipe de auditoria do TCU não realizou qualquer mapeamento interno prévio que fundamentasse suas conclusões em dados concretos. A necessidade da ferramenta era clara e sua plena utilização dependia apenas de uma determinação interna de gestão, inexistente à época. A Codesp possuía cerca de 12 setores e 71 unidades, e a compra de 20 licenças representava cobertura de apenas 28% das áreas, o que demonstra prudência e racionalidade na aquisição, voltada prioritariamente à alta gestão e aos setores estratégicos. Eventuais falhas de procedimento eram de baixa materialidade e deveriam ter sido tratadas de forma orientadora, levando em conta o contexto de estrutura organizacional defasada da empresa, e não com foco punitivo. A conduta do gestor deve ser analisada à luz do Decreto 9.830/2019, priorizando medidas corretivas e educativas antes de sanções, e reafirma que as licenças foram efetivamente adquiridas e instaladas, conforme demonstrado nos autos;
- inexistência de ato antieconômico na contratação de módulos adicionais: a contratação dos módulos adicionais, como o módulo de credenciamento solicitado pela gerência ambiental, trouxe benefícios concretos à Codesp, ao modernizar o controle das empresas prestadoras de serviços de coleta de resíduos portuários e eliminar processos manuais ultrapassados. A ampliação do sistema contribuiu para a eficiência administrativa e para a transparência na gestão, atendendo ao princípio da economicidade. Assim, à luz do Decreto 9.830/2019, não se pode



considerar antieconômico o investimento em ferramentas que aprimoraram os processos internos e geraram ganhos operacionais para a companhia;

- inexistência de ato antieconômico ou superfaturamento nos pagamentos de treinamentos: o instrumento contratual previa turmas de até quinze alunos, sem fixar número mínimo, o que torna legítima a realização das capacitações mesmo com presença reduzida. Explica que o custo operacional do treinamento é invariável, independentemente do número de participantes, e que eventuais ausências decorreram de imprevistos e prioridades administrativas, não de má gestão. Ainda, os treinamentos foram efetivamente ministrados, conforme comprovado por registros documentais e testemunhais, assegurando a plena execução contratual e afastando qualquer alegação de dano ao Erário ou de pagamento indevido;
- inexistência de pagamentos sem comprovação de serviços prestados: todos os serviços contratados foram devidamente executados e há evidências claras disso armazenadas em pasta específica no ambiente tecnológico da Codesp, contendo registros das ordens de serviço abertas, com acesso identificado e controlado. O relatório de auditoria não considerou esses arquivos, o que pode ter levado à falsa impressão de ausência de comprovação. Os processos internos envolviam múltiplas áreas e diversos servidores, tornando impossível a ocorrência de pagamentos sem a correspondente prestação de serviços, de modo que a alegação de irregularidade carece de fundamento técnico e lógico;
- comprovação da execução dos serviços da OS 22/2016: foi apresentada documentação comprobatória, incluindo relatórios mensais de atividades, diagnósticos técnicos, organogramas, listas de projetos e registros de apoio técnico. Esses documentos demonstrariam que as entregas contratadas foram realizadas, afastando a alegação de pagamentos indevidos ou sem respaldo em serviços efetivamente prestados;
- comprovação da execução dos serviços da OS 6/2017: o responsável destaca que a contratada apresentou documentação completa que comprova a execução integral dos serviços da OS 6/2017, incluindo controle de atividades, diagnóstico do ambiente tecnológico, listas de projetos, notas técnicas, organograma e relatórios mensais de apoio administrativo e técnico. Esses registros evidenciariam que as obrigações contratuais foram devidamente cumpridas, não havendo fundamento para alegações de pagamentos sem a correspondente prestação dos serviços;
- ausência de irregularidades nos pagamentos e distinção entre as ordens de serviço: os serviços previstos no catálogo do Contrato DIPRE/39.2016 podiam ser demandados mais de uma vez conforme as necessidades da Codesp, o que naturalmente gerava entregáveis semelhantes, mas não idênticos. Por essa razão, eventuais repetições de conteúdo ou reaproveitamento de arquivos decorriam da natureza recorrente das atividades e não configuravam irregularidade. Admite-se que, diante da rotina administrativa e das mudanças de fiscais do contrato, pequenos equívocos formais ocorreram – como a manutenção de datas antigas em novos documentos –, mas sem qualquer reflexo material ou prejuízo ao Erário. Além disso, o relatório de auditoria incorreu em equívocos ao considerar as OSs 10/2016 e 13/2016 como duplicadas e não aprovadas, quando, na verdade, tratavam de escopos distintos, conforme demonstram as listas de demandas: a OS 13/2016 abordava a gestão de mudanças da SUTIC, enquanto a OS 4/2016 referia-se à gestão administrativa geral. De modo semelhante, a alegação de que a OS 10/2016 estaria contemplada pela OS 3/2016 é infundada, pois ambas tratavam de temas diferentes, fato comprovado por quadro comparativo constante nos autos. O responsável também sustenta que o antigo fiscal não deixou registros formais de não conformidades antes da emissão das notas fiscais, o que demonstraria falha de procedimento e ausência de comunicação tempestiva, típica de um contexto institucional imaturo em governança e controle. Por fim, reforça-se que há

comprovações da execução da OS 10/2016 em repositório próprio da Codesp, e que as conclusões da auditoria carecem de diligência técnica, confundindo semelhança de formato documental com duplicidade de conteúdo;

- justificativa da necessidade dos serviços da OS 16/2016: a ordem de serviço teve como objetivo a prestação de serviço de sustentação operacional para a integração dos sistemas SAP e Gescon, dividida em duas etapas – uma referente ao módulo de garantias e outra ao módulo de pagamentos. Essa integração era essencial para automatizar o fluxo de informações sobre a execução contratual, permitindo que dados de pagamentos e garantias fossem incorporados diretamente ao Gescon, o que aprimorava o controle e a transparência na gestão de contratos da Codesp. Dessa forma, a alegação de que os serviços seriam desnecessários carece de base técnica ou comparativa, uma vez que o relatório de auditoria não apresentou indicadores objetivos que sustentassem essa conclusão; e
- comprovação das execuções e contexto de ordens de serviço questionadas: as conclusões do relatório de auditoria se basearam em análises superficiais de documentos, sem diligências efetivas para comprovar a execução das demandas **in loco**. Argumenta que a simples leitura de registros administrativos, muitas vezes sujeitos a erros materiais decorrentes do acúmulo de trabalho dos técnicos, não é suficiente para afirmar a inexistência de entregas. Ressalta que a verificação da execução deveria ter sido feita diretamente no ambiente operacional da Codesp, onde havia uma pasta repositório com todos os arquivos e as evidências das ordens de serviço, demonstrando que os serviços foram prestados e os produtos entregues conforme os cronogramas e prazos definidos. Destaca-se, ainda, que diversas OS – 3/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016 e 3/2017 – possuem comprovações documentais e cronogramas de execução disponíveis, o que evidencia o cumprimento contratual. O responsável enfatiza que, em todos os casos, a Codesp acompanhava as atividades e atestava os resultados, cabendo, portanto, considerar que as supostas irregularidades decorrem da ausência de verificação técnica adequada pela equipe de auditoria. Por fim, solicita que o julgamento observe o disposto no Decreto 9.830/2019, levando em conta o contexto existente à época, os riscos associados à omissão de decisões, as limitações do cargo exercido, a boa-fé demonstrada em aprimorar a gestão e a necessidade de priorizar medidas corretivas e educativas em detrimento de punições desproporcionais.

III.7.1 – Análise da defesa

218. A unidade técnica, em longo arrazoado tratando de cada alegação de defesa apresentada pelo ex-Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, examinou a defesa do responsável à luz da jurisprudência do TCU, consubstanciada, por exemplo, por meio do Acórdão 1.450/2011-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes. É dever do gestor público adotar providências imediatas para suspender pagamentos quando houver indícios de incompatibilidade entre os produtos ou serviços entregues e o objeto contratual, além de propor alterações ou rescisões quando necessário. Tais providências não foram observadas no caso concreto.
219. Tanto a Política de Governança de TIC da Codesp como as orientações do TCU, à época, deixam patente que o acompanhamento da execução contratual é atribuição direta do gestor e do fiscal do contrato. No caso em análise, as cláusulas contratuais previam que os pagamentos somente poderiam ser realizados após a emissão do termo de recebimento definitivo, assinado por ambos os responsáveis. Consta dos autos, contudo, que o gestor assinou termos de aceite de OS e fornecimento de bens sem comprovação da efetiva execução, infringindo o art. 96 da Lei 8.666/1993, vigente ao tempo de contratação. Suas assinaturas viabilizaram pagamentos indevidos que, de outra forma, não teriam ocorrido.

220. Ao assumir o cargo, o defendente teve ciência de relatórios de fiscalização que recomendavam a retenção de pagamentos até a homologação completa das soluções contratadas. Mesmo ciente dessas orientações, prosseguiu atestando notas fiscais e ordens de serviço, sem adotar medidas preventivas para evitar pagamentos irregulares.
221. Veja-se exceto do relatório instrutivo:
- “Considerando que o citado assumiu o cargo de Gestor do Contrato DIPRE/39.2016 em 16/8/2016, teve ciência do Relatório de fiscalização de contrato – IN 01/2016 (TC 015.997/2018-9, evidência 81), elaborado em 22/6/2016 [...] em que o então fiscal do contrato recomendou que os pagamentos referentes ao licenciamento da solução somente fossem realizados após a homologação da ferramenta por completo, assim como do Relatório de fiscalização de contrato – IN 04/2016 (TC 015.997/2018-9, evidência 95), de 6/9/2016, em que o fiscal recomendou que fossem glosados os pagamentos referentes a três notas fiscais, das quais, duas foram atestadas pelo defendente” (grifou-se).*
222. Denota-se assim que, embora seu período de gestão tenha se encerrado antes do início da auditoria da CGU, realizada em junho de 2017, verificou-se que as irregularidades já eram conhecidas pelo responsável e que não houve suspensão ou cancelamento de pagamentos suspeitos. A empresa, inclusive, manteve contratações e pagamentos semelhantes mesmo após alertas da CGU.
223. O defendente relatou que a auditoria deveria ter realizado um mapeamento de processos da Codesp para demonstrar a necessidade das soluções contratadas. Tal seria inverter o ônus da prova ao Tribunal quando, novamente, em remansa jurisprudência, o ônus motivador é do gestor, de demonstrar a necessidade do gasto, como a justificativa para os quantitativos e adequação das licenças adquiridas.
224. Essa contratação sem um estudo prévio das necessidades corporativas violou o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993. Um dimensionamento baseado apenas no número de gerências, tal qual arguido, não demonstra a real demanda e compromete a eficiência da despesa pública. Embora a adoção de ferramentas de TI possa mitigar problemas administrativos, sua efetividade depende de um diagnóstico prévio e de um planejamento estruturado. A ausência desse mapeamento resultou na aquisição de soluções sem uso comprovado e de alcance duvidoso. As alegações de defesa não foram suficientes para refutar esse nexo de causalidade.
225. O Sr. Marcos Barreto Fernandes alegou falta de evidências suficientes na fiscalização que deu origem a este processo. Os critérios utilizados na fiscalização, porém, reuniram contradições suficientes na prestação de contas das ordens de serviços, selecionadas com base em materialidade e risco, para embasar as falhas apontadas. Entretanto, nesta etapa processual, em que esta Corte recebeu os documentos de execução contratual, foram avaliadas todas as ordens de serviço emitidas e, conforme relatado e demonstrado pela unidade técnica, as supostas evidências não foram capazes de comprovar a execução dos serviços.
226. Quanto à não obtenção ou possível falta de acesso a artefatos que comprovam a execução de todas as demandas contratuais – que, segundo o responsável citado, estariam em pasta no ambiente computacional da Codesp –, a AudTI salvaguardou que, durante a auditoria, foram feitas inspeções **in loco** e realizadas uma série de diligências para colher evidências documentais sobre os indícios de irregularidades apontados pela CGU, pela Audit/Codesp e pelos achados complementares da equipe do TCU. Algumas dessas diligências, inclusive, tiveram que ser reiteradas por se constatar erros materiais, como a ausência de páginas dos processos. Consta, ainda, que a estatal foi alertada, nos ofícios de requisição, que se não fossem disponibilizados à equipe os documentos comprobatórios solicitados, estaria caracterizada a sonegação de processo, documento ou informação requisitada, ensejando aplicação de multa,

nos termos do art. 268, incisos V e VI, do Regimento Interno. Ainda assim, não foi apresentada prova da fiel execução dos serviços.

227. Confirmou-se que as entrevistas realizadas com servidores da Codesp revelaram desconhecimento generalizado das ferramentas contratadas, inclusive por falta de treinamento, o que reforçou a conclusão de que as soluções foram subutilizadas e as licenças adicionais adquiridas foram desnecessárias, configurando aquisição antieconômica.
228. Também se constatou que o gestor não apresentou provas documentais da efetiva utilização das ferramentas nem dos benefícios alegados. Concorro que as justificativas de falhas meramente formais nas evidências não prosperam. A comprovação material e documental dos serviços é condição para o respectivo pagamento (Acórdãos 265/2010 e 1.647/2010-Plenário), compondo a fase de liquidação de despesas, como prevê os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Não se trata de mera formalidade, mas a ausência de tais elementos torna duvidosa a respectiva execução e/ou a necessidade dos encargos. A questão é que, mesmo depois, as alegações de defesa não foram suficientes para refutar os apontamentos citatórios.
229. Em acréscimo, o relatório antecessor confirmou que houve duplicidade de pagamentos e ausência de entrega de produtos contratados, com documentos produzidos apenas para justificar desembolsos anteriores. O conjunto de falhas na execução e fiscalização do contrato demonstra negligência do gestor e fundamenta sua responsabilização pelos prejuízos causados à administração pública.
230. No que se refere às novas citações, em razão dos pagamentos de manutenção e suporte das ferramentas de TI questionadas, conforme já assentado em relação a outros responsáveis, tenho mesmo entendimento da unidade técnica sobre não prosperar o argumento de que os pagamentos pelos serviços de suporte e manutenção decorreriam apenas de obrigação contratual. A auditoria comprovou que a Codesp não utilizava o sistema Gescon e fazia uso apenas pontual do sistema de BI, o que inviabilizava a alegação de necessidade de manutenção corretiva. Atestou-se que diversos pagamentos foram realizados antes mesmo da instalação dos **softwares** no ambiente de produção, havendo ainda excesso de licenças adquiridas, o que elevou indevidamente os custos de suporte e manutenção.
231. Agrava o quadro o fato de os pagamentos terem sido autorizados sem a emissão dos termos de aceite provisório e definitivo. A autorização deu-se a partir de atestes diretos dos gestores nas notas fiscais emitidas pela contratada, sem a devida comprovação da execução dos serviços. Em casos semelhantes, este Tribunal tem reprovado tal prática, entendendo que o pagamento sem contraprestação caracteriza desvio de recursos e fraude contra a Administração (Acórdãos 2.038/2008 e 2.148/2008-Plenário).
232. Considero, tal qual a AudTI, existente o nexo de causalidade entre a irregularidade e a conduta do gestor, em linha com o Acórdão 929/2019-Plenário – a responsabilidade pelo débito de serviços não executados, mas atestados, recai sobre os agentes encarregados da fiscalização e do ateste das despesas, e não sobre quem apenas ordenou o pagamento. No caso em análise, o responsável assinou aceite definitivo de ordens de serviço sem a devida comprovação da execução, o que possibilitou os pagamentos irregulares, conforme demonstrado na matriz de responsabilização que motivou a citação.
233. Quanto à alegação de boa-fé, considero-a afastada, tendo em vista que a ausência de diligência, a falta de supervisão rigorosa – especialmente em contrato de maior relevância da área de TI da Codesp – e o descumprimento de normas internas configuram erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942. A culpa grave por inobservância do dever de cuidado basta para ensejar responsabilização, ainda que ausente dolo (Acórdãos 2.677/2018, 1.689/2019 e 1.620/2019, todos do Plenário).

234. Finalmente, quanto às licenças perpétuas da solução CA PPM, o tema já foi analisado no TC 023.599/2018-9 e no respectivo Acórdão 2.797/2019-Plenário, que reafirmaram que o débito deve recair sobre quem atestou a execução sem comprovação. No presente caso, o gestor atestou o recebimento das licenças em desacordo com as especificações da ordem de serviço, viabilizando pagamentos indevidos. Assim, seus argumentos não afastam a responsabilidade pelo débito decorrente das falhas de gestão e fiscalização contratual.
235. Cabe o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e multa de 50% sobre o prejuízo incorrido, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

III.8 – Cristiano Antonio Chehin – Gerente de Operações e Soluções de TI da Codesp, a partir de 12/5/2017, e Gestor do Contrato DIPRE 39/2016, a partir de 28/6/2017

236. O voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário consubstanciou que *“tanto o Diretor de operações logísticas, em um plano mais macro, como o Superintendente de Tecnologia da Informação tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de tecnologia da informação da Codesp, de modo que as irregularidades elencadas não teriam se concretizado caso esses responsáveis tivessem exercido com zelo suas atribuições funcionais na cadeia hierárquica da empresa”*.
237. O Sr. Cristiano Antônio Chehin, Gerente de Operações e Soluções de TI da Codesp, a partir de 12/5/2017, e Gestor do Contrato DIPRE 39/2016, a partir de 28/6/2017, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 111 e 255), conforme documentos constantes das peças 115 e 261, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 147 e 290. 23.2. Inicialmente o responsável foi citado pelas irregularidades descritas nos seguintes itens do Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário: 9.3.1.3.2, 9.3.1.3.3, 9.3.1.5.2, 9.3.1.6.1, 9.3.1.6.2 e 9.3.1.9.2, tendo respondido, em síntese, que (peça 147):
238. O então gerente da Codesp apresentou sua defesa argumentando o seguinte:
- questionamento sobre o foco da metodologia de auditoria: a auditoria realizada se concentrou excessivamente na verificação documental, sem considerar as entregas concretas dos serviços e produtos fornecidos pela empresa contratada (N2O). Caso o objetivo fosse realmente auditar o contrato, as constatações se restringiriam a pequenas falhas procedimentais, próprias da cultura organizacional da Codesp, e resultariam apenas em recomendações de melhoria. Além disso, as supostas irregularidades poderiam ter sido esclarecidas mediante análise dos sistemas efetivamente instalados e em operação. Reconhece que os métodos internos da Codesp podem ser aprimorados, mas que isso não implicaria irregularidade, apenas necessidade de modernização dos processos de acompanhamento contratual;
 - necessidade de delimitação de responsabilidade: o requerido assumiu o cargo de Gerente de Operações e Soluções de TI da Codesp em 12 de maio de 2017 e passou a ser gestor do contrato apenas em 28 de junho do mesmo ano, limitando sua responsabilidade às supostas irregularidades ocorridas após essa data. A defesa ressalta que, durante seu período na Codesp, o gestor sempre atuou com boa-fé, diligência e comprometimento com o interesse público, buscando garantir a correta execução e implantação do sistema contratado. Argumenta ainda que suas ações refletiram o dever de zelo pelo Erário;
 - necessidade de considerar o contexto institucional e as causas da substituição do sistema contratado: a baixa utilização de parte dos sistemas contratados não decorreu de sua inutilidade, mas de uma resistência interna dos servidores da Codesp em adotá-los, o que evidenciou a necessidade de ato normativo que tornasse seu uso obrigatório. A defesa menciona como exemplo bem-sucedido o caso do Sistema Docas Digital, cuja efetiva implantação só ocorreu

após a edição da Resolução DIPRE 247/2018, determinando expressamente sua utilização. Ainda, com base no Decreto 9.830/2019, a fiscalização deve levar em conta as orientações vigentes e as condições práticas existentes à época dos atos administrativos, reconhecendo o contexto institucional que influenciou as decisões e as condutas do gestor;

- relevância e resultados das soluções desenvolvidas pela N2O: a fiscalização se limitou a avaliar o sistema Gescon e sua baixa utilização, desconsiderando outras soluções desenvolvidas pela empresa N2OTI que comprovariam a efetividade e os benefícios do contrato para a Codesp. Entre os resultados positivos, menciona-se que novas funcionalidades criadas pela contratada contribuíram para que a Companhia recebesse reconhecimento da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), por meio do Indicador de Governança IG–Sest. Além disso, ferramentas como o Módulo de Reuniões, o Sistema de Credenciamento e o Sistema de Fluxo de Pagamentos estavam em operação e auxiliaram na redução do uso de papel. Assim, a real avaliação da regularidade contratual deve considerar o conjunto dos resultados alcançados ao longo de mais de dois anos de cooperação entre a Codesp e a N2OTI, especialmente no avanço tecnológico e na melhoria da gestão interna;
- as novas contratações foram regulares: o entendimento da auditoria sobre as contratações das novas funcionalidades – referentes às Ordens de Serviço 9/2017, 15/2017, 20/2017, 3/2018 e 7/2018 – estaria equivocado. Tais módulos adicionais estavam previstos no escopo original do contrato, não poderiam ser substituídos por outros e vinham sendo plenamente utilizados quando independiam da integração com a GECOL. Com base no subitem 10.6.2.2 do Termo de Referência, destaca-se que o contrato autorizava a manutenção evolutiva para inclusão de novas funcionalidades necessárias à adequação do sistema e à integração com soluções externas, de modo a otimizar processos e evitar redundâncias de informação. Assim, a tese de que o contrato é um “guarda-chuva” seria infundada, por se tratar de um instrumento com cláusulas amplas, mas delimitadas a produtos e serviços diretamente relacionados aos sistemas contratados e às necessidades de aprimoramento tecnológico da Codesp;
- entrega das novas funcionalidades, seus benefícios e regularidade dos serviços de suporte e manutenção: o Acórdão 2.888/2018-Plenário reconheceu a entrega das ferramentas desenvolvidas pela empresa N2O, afastando sua responsabilização por eventual dano ao Erário, entendimento que também deveria ser estendido aos servidores públicos envolvidos. A auditoria não teria avaliado adequadamente a utilidade e os benefícios dos módulos contratados nem teria indicado produtos de prateleira equivalentes, o que não viabiliza a conclusão de que as ferramentas seriam desnecessárias. Descreve-se, assim, as principais funcionalidades implementadas: o Módulo de Reuniões (OSs 9/2017 e 3/2018), que trouxe organização e economia de papel aos trabalhos do CONSAD e do DIREXE; o Módulo de Acompanhamento e Apoio Financeiro (OS 15/2017), depois renomeado “Fluxo de Caixa”, que permitiu o controle em tempo real das movimentações financeiras e orçamentárias; a Suíte Gescon (OS 20/2017), que funciona como **intranet** integradora de todos os módulos e sistemas contratados, não se limitando a uma interface; e o Módulo de Acompanhamento de Atracação (OS 7/2018), que reduziu o uso de papel e erros manuais, aumentando a produtividade dos agentes portuários. Essas ferramentas seriam específicas, integradas e adaptadas às necessidades da Codesp, o que inviabilizaria substituí-las por soluções genéricas. Quanto aos serviços de suporte técnico e manutenção, enfatiza-se que o contrato previa pagamento mensal fixo, independentemente da quantidade de chamados, cobrindo a disponibilidade contínua do serviço e as atualizações de sistema. Teria havido, então, efetiva prestação de serviços em todos os meses de sua gestão, com registros que podem ser conferidos nos relatórios da Codesp ou da N2O. Mesmo que o Gescon e o BI não fossem amplamente utilizados, as demais funcionalidades ativas demandavam suporte e manutenção técnica;

- regularidade dos serviços de sustentação operacional e apoio estratégico e presunção de legitimidade dos atos administrativos: embora a equipe de fiscalização tenha afirmado não localizar documentos que comprovem a execução de alguns serviços, o simples fato de os pagamentos terem sido realizados demonstra que as diligências necessárias foram conduzidas pelos responsáveis pelo contrato, de acordo com os procedimentos previstos. Reconhece que parte da documentação pode ter se perdido ou estar incompleta, mas sustenta que os servidores da Codesp, dotados de fé pública, agiram dentro da legalidade ao emitir os aceites provisórios e definitivos, o que gera presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos – presunção esta que só pode ser afastada mediante provas concretas em sentido contrário, inexistentes no caso. A própria equipe de auditoria teria reconhecido a desorganização documental da Codesp, o que poderia justificar a não localização de determinados registros. As supostas falhas poderiam ter sido sanadas caso houvesse oitiva dos servidores envolvidos e diligências adicionais. Em relação às OSs sob sua assinatura (10/2017, 17/2017, 1/2018, entre outras), haveria aceite definitivo e pagamento regular a comprovar a execução dos serviços. Caso a equipe de fiscalização tivesse buscado informações diretamente com os gestores e solicitado documentos complementares à Codesp ou à N2O, as supostas irregularidades teriam sido plenamente esclarecidas;
- regularidade das OSs 10/2017, 17/2017 e 1/2018 e justificativas quanto à utilização e documentação dos serviços de BI: o entendimento da auditoria sobre a indevida quitação das OSs 10/2017, 17/2017 e 1/2018 – relativas ao desenvolvimento de indicadores logísticos no sistema Business Intelligence (BI) – estaria equivocado, pois a não utilização do sistema pela Codesp não decorre de desnecessidade, mas sim da resistência cultural dos empregados. A avaliação do TCU não deve se restringir ao uso imediato das soluções, mas considerar também os benefícios potenciais e a relevância estratégica dos sistemas. Seria contraproducente descartar meses de trabalho técnico, uma vez que a informatização da Codesp é inevitável e necessária. As OSs guardariam relação entre si por tratarem do desenvolvimento de indicadores de BI, mas não há duplicidade de serviços; a OS 4/2018, por exemplo, corresponde à segunda etapa do mesmo projeto, conforme indicado em seus próprios documentos. Quanto às OSs 24/2017 e 2/2018, ambas vinculadas à primeira etapa, houve apenas falhas internas de arquivamento, que levaram à confusão documental durante a auditoria (os arquivos das duas foram guardados na mesma pasta, o que resultou na entrega equivocada de documentos). Apesar disso, os indicadores produzidos são distintos e podem ser consultados nos sistemas. Finalmente, o suposto pagamento antecipado da OS 4/2018 decorreu de erro de digitação nas datas;
- houve equívocos documentais e existe a necessidade de diligência na análise da OS 14/2017: as supostas irregularidades relacionadas à OS 14/2017 decorreram de erro na entrega ou no arquivamento de documentos, já que provavelmente foi apresentada à auditoria documentação referente a outra ordem de serviço. Bastaria à equipe fiscalizadora solicitar os registros corretos antes de concluir, de forma precipitada, que houve pagamento em duplicidade. O fato de uma ata de reunião não mencionar a presença de funcionários da empresa N2O é atribuído a falha de preenchimento, passível de esclarecimento mediante simples oitiva dos servidores da Codesp que participaram da reunião;
- adequação contratual e efetiva prestação dos serviços objeto das OS 19/2017 e 23/2017: houve interpretação excessivamente restritiva ao objeto das OS 19/2017 e 23/2017, ao entender que os serviços prestados não corresponderiam ao previsto contratualmente. Não obstante as ordens mencionem “apoio tecnológico”, os serviços executados enquadram-se na categoria de “apoio estratégico”, conforme previsto na cláusula 10.6.1 do contrato, cujo escopo é abrangente e compatível com as atividades desenvolvidas. Parte dos serviços realizados pela empresa N2O poderia, em tese, ter sido executada por outras empresas terceirizadas, mas, diante das

circunstâncias operacionais da Codesp à época, bem como da coerência técnica com o contrato vigente, a empresa foi designada para atender a essas demandas de forma emergencial e temporária;

- finalidade técnica e regularidade da execução da OS 21/2017: as atividades relacionadas à OS 21/2017 foram integralmente voltadas à apresentação e avaliação do sistema Gescon, cujo objetivo era diagnosticar a usabilidade da ferramenta por meio da medição do nível de utilização e dos questionamentos realizados pelos futuros usuários. Os questionários idênticos utilizados durante o processo tinham função metodológica, pois buscavam padronizar o sistema e suas funcionalidades, sendo a uniformização essencial para a integração das diversas ferramentas. O trabalho da N2O não se restringiu à elaboração dos questionários, abrangendo também atividades complementares como estudo, avaliação, levantamento de informações, reuniões de alinhamento, controle, esclarecimentos e outras ações de suporte técnico, todas efetivamente executadas; e
- celeridade, atualização técnica e regularidade na execução das OSs 11/2017 e 26/2017: a alegada irregularidade pela entrega antecipada dos serviços deve ser interpretada como um indicativo de eficiência e celeridade, e não como falha. Ainda que outra empresa tenha realizado um mapeamento de processos da Codesp em 2014, esse trabalho foi conduzido sob solicitação da antiga Secretaria Especial de Portos e não refletia a nova realidade operacional e tecnológica da Companhia. Em 2017, diante da implantação de novos sistemas, tornou-se necessário um novo mapeamento específico e atualizado, adequado às particularidades da Codesp, o que foi executado pela N2O, afastando a alegação de duplicidade. Embora o prazo contratual tenha sido exíguo, a urgência da demanda justificava a força-tarefa organizada pela contratada, que trabalhou, inclusive, em finais de semana – prática não vedada pelo contrato – para garantir o cumprimento tempestivo da entrega. A carga horária indicada nas OSs possuía caráter meramente estimativo, sendo que a dedicação real da equipe da contratada superou as oito horas diárias, conforme demonstrariam os documentos comprobatórios anexos.

III.8.1 – Análise da defesa

239. Acolho as conclusões da unidade técnica sobre não prosperarem as alegações iniciais do defendente, no sentido que teriam ocorrido apenas falhas formais na gestão e execução do Contrato DIPRE/39.2016, atribuídas à cultura administrativa defasada da Codesp e à falta de preparo dos servidores. O argumento, já apresentado por outros responsáveis, foi suficientemente refutado, assim como a justificativa de que o não uso dos sistemas contratados decorreria de resistência dos servidores à mudança e não da desnecessidade da contratação. As auditorias internas da CGU e do próprio Tribunal demonstraram que as irregularidades transcenderam o aspecto formal, gerando consequências materiais relevantes.
240. O defendente sustentou que a empresa contratada, N2O, teria executado integralmente o objeto pactuado, e que eventuais falhas decorreriam apenas de insuficiência documental. A necessidade, entretanto, de comprovação da execução contratual por meio de documentação idônea também foi reiteradamente afirmada nestes autos. Não se trata de mera formalidade, mas de documentos que, se ausentes, por comporem a validade do ato de liquidação de despesas, presumem a não execução do serviço. A obrigação de materializar, nos autos, a fiel execução dos serviços é do gestor.
241. A documentação encaminhada pela própria N2O, examinada a seguir, foi considerada insuficiente ou inadequada para demonstrar a correta execução das OSs. Não há respaldo fático, então, para a tese de que as falhas não teriam repercussão material.
242. Foi igualmente afastada a justificativa apresentada sobre a implantação de módulos adicionais à solução Gescon e sua suposta efetiva utilização pela Codesp. A alegação de que a



Suíte Gescon constituiria ferramenta integradora e não mera interface do sistema não encontra amparo nas evidências, visto que os módulos e os sistemas contratados não eram utilizados de forma efetiva. A integração resultou em dispêndio antieconômico, sem comprovação de benefício operacional para a companhia.

243. As demais explicações relativas à requisição, à execução e ao pagamento das ordens de serviço sob responsabilidade do defendente foram consideradas novamente insuficientes para afastar as irregularidades identificadas. Identicamente, as justificativas sobre os pagamentos de manutenção e suporte dos sistemas Gescon e BI não foram acolhidas, pelos mesmos fundamentos já expostos no relatório. A análise evidenciou que as irregularidades decorreram de falhas de gestão, ausência de controle e omissão no dever de fiscalização contratual.

III.8.2 – Antecedentes

244. Quanto aos antecedentes, registrou-se que o Sr. Cristiano Antonio Chehin figura como responsável em outros processos perante o TCU, incluindo a TCE 029.086/2019-1, em que foi condenado em débito superior a R\$ 2 milhões (Acórdão 1.901/2023-Plenário), com embargos rejeitados. Além disso, responde a ações civil e penal por improbidade administrativa e peculato na Justiça Federal de Santos. À luz da LINDB e do Decreto 9.830/2019, não se configuram excludentes de culpabilidade, uma vez que o agente agiu de forma negligente e imprudente ao dar aceite definitivo em ordens de serviço sem comprovação da execução, possibilitando pagamentos irregulares.
245. Diante do exposto, conclui-se que as defesas apresentadas não afastam as irregularidades a ele atribuídas nem os débitos correspondentes. Inexistem elementos que comprovem boa-fé ou conduta diligente, tampouco se identificam causas excludentes de responsabilidade. Assim, acolho a proposta da unidade técnica em rejeitar as alegações de defesa do Sr. Cristiano Antonio Chehin, com julgamento de suas contas como irregulares, a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no montante de 50% dos prejuízos totais causados.

III.9 – N2O Tecnologia da Informação Ltda. – contratada para a prestação do objeto do Contrato DIPRE 39/2016

246. A contratada foi citada, em solidariedade aos gestores, pelo seguinte: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017); ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (Achado III.1.2.4); pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017); pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018); pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016); pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016); e pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017).
247. Também houve citação da empresa pelo dano ao Erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I. (Achado III.1.2.3).
248. A empresa N2O apresentou suas alegações de defesa, arguindo, em extrato, o seguinte:

- inaplicabilidade da IN 4/2014 e nulidade do processo por violação a princípios constitucionais: a IN 4/2014 não se aplicaria ao caso, pois a Codesp não integra o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), estando, portanto, dispensada de observar os normativos dirigidos aos órgãos vinculados a esse sistema. O contrato entre a Codesp e a N2O foi firmado em 14 de abril de 2016, enquanto a Resolução CGPAR 11/2016 foi publicada apenas em 10 de maio de 2016, ou seja, posteriormente à celebração contratual, e, portanto, sem vigência nem existência jurídica à época dos fatos. A própria resolução concedia prazo de dois anos para adequação, reforçando sua não aplicabilidade imediata. Assim, um dos critérios utilizados para o julgamento não estava vigente quando da execução do contrato, tornando indevida sua adoção como parâmetro de análise. A utilização de norma posterior violaria os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da confiança legítima, previstos na Constituição Federal (art. 5º, inciso LV), na Lei 9.784/1999 (art. 27, parágrafo único) e na jurisprudência consolidada do STF. Ao buscar imputar ilegalidades com base em norma inexistente ou inaplicável ao tempo dos fatos, o processo carece de validade e deve ser anulado integralmente, uma vez que impede o exercício pleno da defesa e afronta os princípios constitucionais que regem a atuação administrativa e o controle externo;
- inexistência de responsabilidade da contratada pela ausência de planejamento e adequação do contrato: a N2OTI não pode ser responsabilizada por suposta falta de planejamento, pois o Termo de Referência e o contrato foram integralmente elaborados pela Codesp, cabendo à contratada apenas cumprir as determinações neles contidas. Eventuais divergências de valores ou quantidades são de responsabilidade exclusiva da administração, e o objeto contratual consistia em três módulos integrados de uma mesma solução (Gescon), e não em três sistemas distintos, como entendeu a auditoria. O Gescon e o SAP teriam finalidades diferentes, sendo o primeiro voltado à gestão de contratos e projetos e o segundo à integração departamental. À época da contratação, a estatal enfrentava limitações culturais e tecnológicas – sem ferramentas como o PAINEL DE PREÇOS –, o que explica a amplitude do planejamento e do Documento de Oficialização da Demanda. As licenças foram entregues, instaladas e disponibilizadas aos usuários e a não utilização plena do sistema decorreu da resistência interna da estatal, e não de falha da contratada. Os módulos poderiam ser customizados para atender às necessidades específicas de cada área, e todas as demandas foram atendidas dentro dos prazos. A execução do contrato, ainda, deve ser avaliada com base nas ordens de serviço e nos registros técnicos, e não em entrevistas com servidores;
- cumprimento integral das obrigações contratuais: a N2OTI teria cumprido integralmente suas obrigações contratuais, sendo indevida qualquer tentativa de responsabilizá-la pela não utilização da solução fornecida, já que cabia exclusivamente à Codesp encaminhar as demandas e promover o uso efetivo dos sistemas. Em 18 de agosto de 2017, a própria Codesp emitiu declaração de bom andamento dos serviços, atestando que 85% do contrato já havia sido executado com qualidade técnica e pontualidade, sem qualquer indício de irregularidade. Em caso de falhas, a contratante poderia ter suspenso ou notificado a empresa para ajustes, o que não ocorreu. Existem documentos e registros da Codesp comprovando a execução, a aceitação e o pagamento dos serviços, e o relatório de auditoria não apontou nenhum período de interrupção ou ausência de entregas. Todas as obrigações contratuais, dessa maneira, foram cumpridas de forma comprovada, sendo incabível a responsabilização da contratada;
- impossibilidade de devolução dos valores recebidos, à luz do art. 59 da Lei 8.666/1993: mesmo que se reconhecesse eventual nulidade no contrato, a N2O não poderia ser obrigada a restituir os valores recebidos, conforme dispõe o art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, que garante ao contratado o direito de perceber a contraprestação pelos serviços efetivamente

executados e pelos investimentos realizados. A devolução de quantias pagas por serviços prestados e comprovados configuraria enriquecimento ilícito da Administração;

- inexistência de prejuízo e impossibilidade de responsabilização da contratada quanto ao Sistema BI: a N2O haveria cumprido integralmente suas obrigações relativas ao Sistema BI, não tendo concorrido para qualquer irregularidade apontada no relatório de auditoria, uma vez que não houve sobreposição contratual e, mesmo que existisse, tal fato seria de responsabilidade exclusiva da Codesp. O papel da empresa se limitaria à instalação e disponibilização do sistema para uso, não podendo ser responsabilizada pela baixa adesão ou não utilização das ferramentas. As irregularidades alegadas nas OSs 2/2016 e 1/2017, referentes à contratação de 29 licenças, seriam infundadas, pois houve efetiva entrega e instalação de 30 licenças, conforme a demanda contratual. Ademais, considerando o quadro de cerca de 1.500 funcionários e cinco diretorias, o número de licenças seria plenamente justificável. Doze usuários, ademais, teriam sido capacitados, com registros de treinamentos realizados em fevereiro e março de 2017, demonstrando o cumprimento das obrigações;
- ausência de responsabilidade pela contratação de módulos adicionais: a empresa apenas cumpriu as determinações contratuais ao desenvolver e entregar os módulos adicionais solicitados pela Codesp por meio das OSs 17/2016, 19/2016, 21/2016, 4/2017, 9/2017, 15/2017, 20/2017, 3/2018 e 7/2018, sendo, portanto, injustificável qualquer imputação de dano ou responsabilização por parte da contratada. A execução dessas ordens de serviço foi regular e necessária ao cumprimento do contrato, e a não execução configuraria descumprimento das obrigações assumidas. Refuta-se a alegação de que os requisitos teriam origem em um projeto do Ministério dos Esportes, pois não há provas nos autos que sustentem tal vínculo. Ademais, ainda que a N2OTI tivesse condições técnicas para implementar mecanismos automáticos de integração entre sistemas, tal desenvolvimento dependia de solicitação expressa da Codesp, responsável por definir a extensão de uso das ferramentas e o fornecimento de dados. A contratada não pode ser responsabilizada por decisões operacionais e de gestão da contratante;
- houve efetiva comprovação da prestação de serviços e produtos: o entendimento da auditoria de que parte dos serviços pagos não teria comprovação confiável de execução é subjetivo e desprovido de base técnica. Todas as entregas foram devidamente realizadas, incluindo módulos RDC, Licitação, Credenciamento de Prestação de Serviços, Ata de Registro de Preços e Reunião, cujas funcionalidades foram implantadas e estão documentadas. Os itens e serviços adquiridos eram essenciais para o funcionamento integral da solução, e a Codesp contratou regularmente serviços de manutenção e suporte. Criticam-se, em derradeiro, os critérios adotados pela auditoria para aferir a suposta desnecessidade da contratação, por carecerem de lógica e objetividade;
- os treinamentos foram realizados: os treinamentos previstos em contrato foram integralmente realizados, conforme documentação comprobatória anexada – incluindo listas de presença, relatórios, avaliações e registros fotográficos. O contrato, em consonância com o edital da Secretaria de Portos, estabelecia limite máximo de quinze alunos por turma, atendendo à cláusula 10.4.3. As capacitações foram conduzidas em instalações disponibilizadas pela Codesp e tiveram como propósito padronizar a linguagem técnica entre as áreas envolvidas, além de instruir os usuários quanto à correta utilização das ferramentas. Desde o início do contrato, a N2O manteve equipe permanente nas dependências da Codesp, atuando em regime integral de segunda a sexta-feira, das 8h às 18h, para ampliar a usabilidade e assegurar a efetiva implantação e operação dos sistemas;
- regularidade e conformidade da execução dos serviços de Sustentação Operacional: a fiscalização incorreu em erro de avaliação ao apontar irregularidades nos serviços de Sustentação

Operacional, uma vez que o edital da Secretaria de Portos que deu origem à contratação previa apenas o Serviço de Apoio Estratégico como item contratado por meio da métrica UST (Unidade de Serviço Técnico), sem quantitativo mínimo obrigatório. Teria havido, apenas, um erro material de digitação, em que a métrica foi registrada como UTS em vez de UST. O contrato detalha expressamente, em seu subitem 10.6.2, os serviços que compõem o Apoio Estratégico, vinculando-os a graus de complexidade e fórmulas de cálculo específicas (subitens 10.6.4, 10.6.5 e 10.6.7). Ademais, os serviços foram prestados conforme níveis de serviço previamente definidos, atendendo inclusive às boas práticas previstas na IN 4/2014, ainda que a Codesp não estivesse juridicamente vinculada a essa norma. A defesa também esclarece que não há obrigação de anexar os entregáveis aos Termos de Recebimento, bastando que tais termos sejam emitidos apenas após a entrega efetiva dos produtos, o que foi devidamente observado;

- comprovação da execução dos serviços e entrega dos produtos contratados: todas as obrigações contratuais foram devidamente cumpridas, conforme verificação realizada pela Codesp em resposta ao Ofício de Requisição 01-486/2018-TCU/Secex-SP, antes da emissão dos atestes e pagamentos. O aceite provisório corresponde ao recebimento dos bens ou serviços, e o aceite definitivo, à comprovação da adequação ao contrato e às ordens de serviço, confirmando a regularidade das entregas e dos pagamentos. Eventuais falhas constatadas nos entregáveis foram meramente formais e sanáveis. Apresenta-se uma relação detalhada das OSs, dos cronogramas e dos artefatos, o que demonstraria a execução de todas as demandas. Eventuais atrasos ou lacunas entre a contratação e as solicitações de serviço decorreram de decisões administrativas da Codesp, relacionadas à maturação das demandas ou à disponibilidade orçamentária;
- OS 22/2016 e esclarecimento de erro material: na OS 22/2016, o único equívoco identificado foi um erro material referente à ausência do organograma de contratos. A atividade fazia parte de um procedimento rotineiro de acompanhamento mensal das ações contratuais, destinado a manter o gestor informado sobre o andamento dos projetos. Potenciais faltas de atualização de datas ocorreram, novamente, por decisões administrativas da própria Codesp, que, em determinados períodos, optava por paralisar projetos devido a prioridades internas. O erro específico citado – a não alteração das datas de dezembro de 2016 – teria sido mero lapso operacional de um colaborador. Além disso, as cotações e os mapas de preços elaborados eram faturados no mês seguinte, embora registrassem a data de final de novembro, o que demonstra apenas diferença temporal contábil e não irregularidade de execução ou faturamento indevido;
- OS 24/2017: a OS 24/2017 atendeu a uma demanda específica da administração da Codesp para o desenvolvimento de um conjunto de indicadores personalizados, idealizados internamente pela própria estatal, com o objetivo de aperfeiçoar o monitoramento e a qualidade das operações do Porto de Santos. Diferentemente do alegado pela auditoria, não se tratava de indicadores prontos ou padronizados de **software**, mas de produtos que exigiram coleta, análise, tratamento e desenvolvimento técnico especializado por parte da empresa N2O, em conformidade com as necessidades operacionais da Codesp. Os indicadores desenvolvidos permanecem disponíveis para consulta no sistema interno da companhia, acessível pelo endereço eletrônico <http://10.0.10.179/microstrategy/a>;
- OS 2/2018: reconhece-se que o conteúdo inicial da documentação referente à OS 2/2018 apresentava similaridade com a OS 24/2017, mas isso teria decorrido de erro operacional na elaboração dos registros, prontamente sanado com a juntada de novos documentos que demonstram que os indicadores desenvolvidos na OS 2/2018 são distintos dos previstos na anterior, conforme comprovado no quadro próprio. Por até seis meses, poderiam ser feitos ajustes na OS mediante solicitação da Codesp, e a falha decorreu de ato de desatenção de ambas as partes, já que a fiscal técnica da Codesp aprovou a documentação e apenas deixou de atualizar os dados no disco interno da companhia. Isso seria prática comum no uso de matrizes de

documentos em atividades de business intelligence (BI), o que explica a semelhança de estrutura entre os arquivos, sem implicar repetição de conteúdo. Por último, destaca-se que as telas do sistema anexadas à defesa comprovavam a efetiva existência e operação dos indicadores distintos no ambiente de produção da Codesp;

- OS 4/2018: a OS 4/2018 possui escopo distinto das OSs 24/2017 e 2/2018, pois trata da segunda etapa de implementação do projeto, com foco na verificação e no aprimoramento dos indicadores logísticos já desenvolvidos. Essa etapa incluiu a criação de novos campos para filtros dinâmicos e melhorias na visualização dos indicadores, conforme descrito nas instruções complementares da OS (peça 151, p. 77). Destaca que a semelhança entre os documentos de arquitetura foi devidamente reconhecida pela própria auditoria, sendo natural nesse tipo de serviço, já que não havia necessidade de modificações estruturais significativas na arquitetura existente. Seria necessário, também, corrigir equívocos do relatório de auditoria, esclarecendo que o documento correto é o “OS 004-2018 – Especificações das Telas dos Indicadores”, e não o mencionado “Especificação indicadores CODESP v 0.3”, que inexistente tanto nos arquivos da Codesp quanto nos da N2O. A ordem de serviço tratava de novas funcionalidades e ajustes técnicos, e não da criação de indicadores inéditos. Existe, finalmente, a regularidade temporal da execução e do pagamento, com TRD emitido em 2/4/2018 e pagamento em 7/5/2018, sendo os testes realizados diretamente no ambiente de produção, e eventuais ajustes posteriores se limitaram a correções pontuais, típicas de migração entre ambientes;
- os serviços foram prestados com qualidade: não há subsistência nas alegações de inconsistências quanto aos serviços executados pela contratada, pois, conforme a legislação aplicável e as cláusulas avençadas, caso houvesse descumprimento dos Níveis Mínimos de Serviço (NMS), a Codesp poderia reter, glosar ou ajustar valores, o que jamais ocorreu. Em nenhum momento houve comunicação formal de insatisfação, rejeição ou necessidade de correção dos serviços, tampouco abertura de processo administrativo que garantisse à contratada o direito ao contraditório e à ampla defesa;
- OS 10/2016: a nominada ordem de serviço subsidiou a elaboração do PSI, enquanto a OS 10/2016, a Metodologia de Gestão de Riscos e Continuidade de Negócios – assuntos distintos que possuem baixa similaridade em relação ao risco. Enquanto o primeiro tem amplitude institucional, o segundo é mais específico e restrito. Há divergência, a começar pela quantidade de entregáveis: na OS 10/2016 foram 7, e na OS 3/2016, 110, já descontadas as segundas versões;
- OS 13/2016: as instruções anteriores teriam desconsiderado os artefatos existentes na pasta correspondente à OS 13/2016, ao afirmar inexistirem entregáveis. Não há duplicidade entre a OS 13/2016 e a OS 4/2016, pois possuem quantitativos e escopos diferentes – a primeira com cinco itens e a segunda com sete – além de contemplar pesquisa de preços e carta aditiva da empresa CAST, conforme comprovado na tabela de entregáveis (p. 89-92). As eventuais semelhanças entre documentos decorreriam da rotina técnica e da necessidade de avaliações periódicas pela Superintendência, não de repetição indevida de conteúdo. A pesquisa com a solução SAP exigiu consultas **online** e contatos telefônicos com fornecedores, enquanto o apoio técnico ao gestor e o acompanhamento dos projetos PMGP e PDTI eram realizados continuamente. Eventuais lacunas em datas decorreram de decisão administrativa da Codesp em priorizar outras demandas, sem prejuízo à execução contratual;
- OS 14/2016: contesta-se o item 289 do relatório de auditoria, que apontou a existência de apenas duas planilhas e sugeriu, no item 290, a imputação de débito de 154 UST, alegando falta de documentos comprobatórios. Em diversas OSs foram entregues documentos além dos formalmente previstos, e, em poucos casos, como na OS 14/2016, a ausência de parte da

documentação decorreu de mero descuido administrativo. Teria sido comprovada a efetiva prestação dos serviços mediante quatro entregáveis de Apoio Administrativo: (i) organização de informações contratuais (32 UST); (ii) preparação de documentos de adesão à ARP da CDRJ (60 UST); (iii) análise de modelos e termos de aditamento contratuais e acompanhamento do Portolog (32 UST); e (iv) implantação do VTMS do Porto de Santos (30 UST). Documentos como TR, minutas e justificativas resultaram de estudos e reuniões, com parte dos resultados reaproveitada nas OSs 20/2016 e 6/2017, demonstrando continuidade do trabalho técnico. O TRP foi emitido sem ressalvas, seguido do TRD, comprovando o aceite integral dos serviços pela Codesp. Sob o conceito técnico da área de TI, relatórios são produtos gerados a partir de sistemas de processamento de dados, o que corresponde exatamente aos entregáveis arquivados. A ausência de alguns arquivos relativos ao levantamento de usuários se deve ao fato de o trabalho ter sido internalizado pela equipe de desenvolvimento, que apresentou o relatório final como produto consolidado;

- OS 15/2016: o Relatório Mensal de Atividades encaminhado ao Sr. Carlos Henrique Poço (SUTIC-Codesp) confirmaria a execução dos trabalhos, assim como o documento relativo ao projeto VTMS, enviado ao Sr. Ricardo Hideki Maeshiro (GESSI-SUTIC-Codesp) para apoio técnico e acompanhamento. Os arquivos eventualmente faltantes foram movidos equivocadamente para a pasta de entregáveis, sem gerar qualquer custo adicional à Codesp. Embora o organograma de contratos não constasse da pasta, a atividade era rotineira e realizada mensalmente, com ciência do gestor, comprovando a efetiva prestação dos serviços e afastando qualquer hipótese de débito. O catálogo de serviços do edital da Secretaria de Portos apresentava baixo nível de maturidade, com descrições amplas e genéricas, o que dificultou a especificação dos entregáveis e pode ter levado à interpretação equivocada pela auditoria;
- OS 20/2016: a aprovação refere-se à versão da elaboração da estrutura do documento e não à aprovação das atividades executadas, que estão devidamente descritas em tabela, informando que foram realizadas em novembro.
- OS 3/2017: A ausência de um catálogo de serviços detalhado pela Codesp, com especificação clara dos entregáveis, fez com que esses fossem definidos durante a execução contratual, conforme as demandas surgiam. Essa lacuna pode ter levado, em análise superficial, à impressão de repetição de serviços. A avaliação técnica, contudo, demonstraria que as tarefas e os entregáveis da OS 3/2017 são distintos, ainda que semelhantes em natureza. A N2O providenciou todos os relatórios e todas as comprovações à Codesp, em momentos diferentes e vinculados à respectiva OS, conforme documentação anexada. A defesa reconhece que o formato dos relatórios poderia variar conforme o padrão de preenchimento, mas reafirma que todas as atividades contratadas foram executadas e devidamente comprovadas. Não haveria que se falar em pagamentos em duplicidade, visto que se tratava de atividades recorrentes de apoio e acompanhamento contratual, inerentes ao objeto do contrato e regularmente atestadas pela contratante;
- ordens de serviço não detalhadas no voto do Acórdão 2.888/2018-Plenário e impropriedade do débito: menciona-se que a decisão do Tribunal cita a existência de outras ordens de serviço supostamente sem relação com o objeto contratual, mas não especifica quais seriam, razão pela qual são listadas na peça 151 (p. 108–137) as OSs 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017, acompanhadas de esclarecimentos, cronogramas, TRP, TRD e entregáveis. A unidade técnica teria considerado, de forma genérica, variações e combinações de impropriedades, chegando a estimar um débito histórico de R\$ 5.481.900,00, mas a análise foi superficial e descontextualizada, conforme reconhecido até pelo próprio voto do relator, que discordou de parte das imputações e da metodologia adotada. Houve, então, equívoco em atribuir à N2O responsabilidades inerentes à

Codesp, como a definição de critérios de avaliação, procedimentos e artefatos previstos no edital, além da instrução dos processos de pagamento. Eventuais falhas formais seriam mínimas e sem gravidade, não configurando ausência de execução ou repetição de entregáveis. As inconsistências decorreram de falhas administrativas da contratante, como o não arquivamento das comprovações entregues pela empresa, e não de descumprimento contratual. A contratada nunca se recusou a atender recomendações da CGU emitidas em 2017 e teria se adequadado caso tivesse sido formalmente instada. Por fim, observou-se que o TCU suspendeu apenas os pagamentos do 2º termo aditivo, sem menção ao 1º termo aditivo, cujo valor permaneceria indevidamente pendente, conforme documentação comprobatória; e

- considerações sobre a nova citação decorrente dos pagamentos pelos serviços de manutenção e suporte dos sistemas: Existiriam provas documentais de que os relatórios gerenciais do BI eram produzidos e utilizados rotineiramente, confirmando a efetiva operação do sistema, o que descaracteriza a alegação de desnecessidade. O valor considerado pela unidade técnica teria incluído indevidamente os custos de manutenção do Sistema de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, que não foi objeto da fiscalização e cuja utilização pela Codesp era reconhecida. Todos os módulos contratados foram devidamente entregues, e sua manutenção visava preservar investimentos públicos. A falta de uso pleno das soluções, ademais, não poderia ser imputada ao defendente. Sobre o licenciamento de uso perpétuo, esclarece-se que as licenças foram entregues ao Ministério dos Transportes, sucessor da Secretaria de Portos, confirmando a prestação dos serviços. Ainda, a aquisição e a instalação de trinta licenças de BI foram aprovadas pelo jurídico da Codesp. Em acréscimo, alguns serviços de suporte foram solicitados sem ordens formais, mas todos foram atestados e pagos conforme contrato, e os entregáveis foram aceitos sem ressalvas, com eventuais correções prontamente sanadas. Por fim, o não atendimento às solicitações de módulos adicionais poderia configurar descumprimento contratual, e, mesmo na hipótese de nulidade do ajuste, o art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 assegura o direito da contratada à remuneração pelos serviços efetivamente prestados, inexistindo, portanto, fundamento para qualquer imputação de débito.

III.9.1 – Análise da defesa

249. Em resumo, da detalhada análise empreendida pela unidade técnica – com a qual concordo – a aplicabilidade da Instrução Normativa 4/2014 ao caso em exame já foi objeto das defesas anteriores e restou devidamente examinada. As respectivas diretrizes não podem ser afastadas, uma vez que reproduzem, com maior detalhamento, princípios e exigências hermenêuticas contratuais de boa gestão e planejamento exigíveis, desde a Lei 8.666/1993, reforçados pela jurisprudência do TCU contemporânea ao caso, sendo, portanto, plenamente aplicáveis à conduta dos gestores da Codesp à época dos fatos.
250. A não comprovação dos serviços atrai a responsabilidade solidária da N2O, como terceiro que, contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992). Em imputação gravíssima, utilizaram-se documentos de outros órgãos como se fossem próprios da Codesp e alteraram-se os dados do sistema para simular a respectiva utilização durante a auditoria. Tais condutas caracterizam fraude à execução contratual e violação dos princípios da boa-fé e da moralidade administrativa.
251. Consta do relatório instrutivo, nessa tônica, o seguinte trecho:
- “24.5. Portanto, a despeito das ressalvas da empresa contratada, as irregularidades a ela atribuídas e pelas quais foi citada, não dizem respeito ao planejamento da contratação, como foi consignado na Matriz de Responsabilização (Apêndice B) da instrução que originou a presente*

TCE (peça 2, p. 100). Também por essa razão não são analisados os argumentos trazidos pela empresa em relação à pertinência do planejamento da contratação em tela.”

252. Por essa razão, concordo em desconsiderar os argumentos trazidos pela N2O quanto à adequação do planejamento da contratação, matéria já apreciada e refutada nos autos.
253. No tocante às licenças de **software**, a Codesp contratou 110 licenças nominadas e 35 licenças concorrentes da solução Gescon, além de 30 licenças do sistema de BI. Na auditoria, contudo, realizada em junho de 2018, constatou-se que apenas dez servidores possuíam licença ativa do Gescon e apenas uma licença do BI estava em uso, revelando subutilização das soluções adquiridas e ineficiência na aplicação dos recursos públicos.
254. Agrava a situação o fato de que a maior parte das licenças foi disponibilizada apenas durante a própria auditoria, e, conforme narrou a AudTI, a “empresa também inseriu dados para simular a utilização dos sistemas para a equipe de auditoria”, em mais uma conduta de extrema gravidade. Dessa forma, ficou comprovado que a Codesp realizou pagamentos por licenças que não estavam sendo efetivamente utilizadas, configurando pagamento indevido e violação ao princípio da economicidade, afora as fraudes e as informações ideologicamente falsas prestadas.
255. Consta do relatório de auditoria que:

“139. Ao constatar que apenas 10 servidores da Codesp possuíam licença para utilizar o sistema, a equipe questionou ao gestor do contrato a necessidade de a companhia ter pago um montante de quase R\$ 4 milhões para adquirir o segundo e o terceiro lote de licenças, dado que o número inicial de licenças não estaria sendo utilizado. Tanto o gestor do contrato como os funcionários da N2O não apresentaram nenhuma justificativa. A equipe de auditoria solicitou, então, senha para que pudesse registrar todas as telas do sistema.

140. No dia seguinte, dia 20/6/2018, às 9:49 horas da manhã, ao consultar a tela que demonstrava o número de servidores da Codesp registrados como possuindo licenças nominadas, a equipe de auditoria deparou-se com a informação de que 61 servidores estariam cadastrados e que 62 licenças haviam sido disponibilizadas pela N2O. Quando ao software B.I., havia apenas uma licença ativa (evidência 77).

141. Diante da alteração em relação ao dia anterior, a equipe questionou o gestor do contrato o motivo de o número de servidores que possuíam licença nominal ter saltado de dez para 61 (evidência 78).

Em resposta, o gestor do Contrato encaminhou a seguinte resposta do funcionário da N2O (evidência 79):

A diferença no volume de usuários deve-se a um erro no sistema.

O cálculo que estava sendo feito para contabilizar as licenças está avaliando um atributo errado e por isso o número apresentando tanto de licenças contratadas quanto a divisão de usuários estava incorreta.

Após a correção os valores passaram a refletir o contrato/disponibilizado.

NOTAS:

¹ Os usuários cadastrados possuem treinamento na ferramenta.

² Segundo já informado pela CODESP será feita uma redistribuição dos níveis de acesso. 143. Esse e-mail foi encaminhado para a equipe de auditoria na quarta-feira, dia 20/6/2018, às 11:25 horas.

144. No período da tarde, às 13:17 horas, nova consulta foi feita ao sistema. Desta vez, os dados indicavam que a empresa já teria concedido as 110 licenças, porém a Codesp só teria nomeado 61 usuários (evidência 80).

145. Segundo a reposta encaminhada acima pela N2O, o problema seria que o sistema estaria “avaliando um atributo errado e por isso o número apresentando tanto de licenças contratadas quanto a divisão de usuários estava incorreta”.

146. A reposta encaminhada não parece refletir a realidade. Se realmente fosse um erro de atributo, ao fazer a correção, o novo valor correto apareceria automaticamente. Conforme observado pela equipe, isso não ocorreu. Às 9:49 horas, o número de licenças disponibilizadas era 62 e às 13:17 horas esse número subiu para 110, o que sugere que esses usuários estariam sendo acrescidos continuamente.

147. Importante notar também que no e-mail encaminhado pelo funcionário da N2O foi informado que “os usuários cadastrados possuem treinamento na ferramenta

Ante os indícios de manipulação do sistema, a equipe de auditoria escolheu quatro servidores da Codesp, que apareciam como servidores nominados com licença perpétua para saber se realmente eles possuíam treinamento na ferramenta

[...]

157. Após as entrevistas realizadas, a equipe de auditoria constatou que realmente os softwares Gescon e B.I. não eram utilizados pela Codesp. Na área finalística da empresa, na Gerência de Arrendamentos (GERAR), assim como, na Gerência de Licitações e Contratos (GECOL), os funcionários desconheciam como utilizar o sistema.”.

256. Trata-se de grave tentativa de “esquentar” um número de licenças inexistentes, com prestação de informação falsa.
257. Originariamente, na decisão que ordenou a abertura do presente processo, o relator, entretanto, entendeu que a empresa não deveria responder solidariamente pelos valores referentes às licenças Gescon, uma vez que estas foram efetivamente fornecidas. Todavia, manteve-se a responsabilidade solidária da N2O pelos valores pagos a título de licenças do sistema de BI e de serviços sem comprovação de execução, restringindo o débito a essas parcelas.
258. Também se reconheceu que a empresa instalou e disponibilizou os módulos extras previstos nas ordens de serviço correspondentes, razão pela qual não lhe foi imputada solidariedade pelo respectivo débito. Ainda assim, a N2O insistiu que todas as obrigações contratuais foram cumpridas, alegando que os atestes formais de recebimento comprovariam a execução e que não houve contestação administrativa por parte da contratante.
259. Tal alegação, nada obstante, não procede. Constatou-se que o planejamento e a execução do contrato ocorreram com deficiências significativas, e que os atestes das entregas eram realizados apenas para viabilizar pagamentos, sem verificação efetiva da qualidade dos serviços. A ausência de relatórios de fiscalização e de documentação comprobatória demonstra falhas graves no acompanhamento da execução contratual.
260. O primeiro fiscal do contrato chegou a registrar apontamentos sobre irregularidades, mas foi posteriormente substituído, e o novo responsável deixou de emitir relatórios. Essa descontinuidade reforça a tese de que não havia controle efetivo sobre as entregas e que os pagamentos eram realizados sem lastro técnico e material para confirmar a plena execução dos serviços.

261. Também foi identificado que os serviços de apoio estratégico e de sustentação operacional foram pagos pela métrica UST, sem qualquer memória de cálculo ou comprovação dos resultados entregues. A N2O não demonstrou como foram aferidas as unidades de serviço técnico, em desacordo com o entendimento consolidado do TCU de que os pagamentos em contratos de TI devem estar vinculados a resultados mensuráveis. A própria empresa reconheceu que o Catálogo de Serviços do contrato possuía baixo nível de maturidade, com itens excessivamente genéricos. Mesmo assim, não apresentou impugnação na fase licitatória nem demonstrou dificuldades em precificar as UST, o que confirma que a deficiência do catálogo não pode ser usada como justificativa para a ausência de comprovação das entregas.
262. Sobre os serviços de treinamento – como já descrito neste voto –, as justificativas apresentadas foram consideradas procedentes, sendo afastada a imputação de débito, em observância à isonomia com outros responsáveis. Relativamente às demais ordens de serviço, em oposição, as defesas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades, visto que os documentos juntados descrevem atividades genéricas, lastreadas em ilações, sem base documental e sem comprovação de vínculo com o objeto contratual. Verificou-se, ainda, que muitos documentos apresentados como entregáveis foram produzidos apenas para conferir aparência de legalidade a pagamentos já efetuados. Diversos relatórios apresentavam erros formais, inconsistências nas datas e ausência de correlação com as demandas contratadas, além de trechos genéricos que poderiam se aplicar a qualquer projeto.
263. Nas análises exemplificativas, constatou-se que diversas ordens de serviço apresentavam entregas sem relação com o contrato, ausência de TRP e TRD, duplicidade de documentos, relatórios corrompidos ou inexistentes, e ausência de memória de cálculo das UST. Em alguns casos, flagrou-se a substituição posterior de documentos e a realização de pagamentos antes dos atestes de recebimento, o que evidencia descontrole e má gestão.
264. Em conclusão, as defesas e os documentos complementares apresentados pela N2O não lograram afastar as irregularidades nem comprovar a efetiva execução dos serviços. Ficou caracterizada a ocorrência de pagamentos por produtos e serviços não entregues, bem como a simulação de atividades, motivo pelo qual se propõe a manutenção dos débitos imputados à empresa e aos gestores responsáveis, nos termos da jurisprudência consolidada do TCU.
265. Acerca das citações sobre as despesas (desnecessárias) com a manutenção e o suporte dos sistemas Gescon e BI, os argumentos apresentados repetem defesas já analisadas em outros pontos do Contrato DIPRE/39.2016. Assim como nas análises anteriores, as alegações não afastam a constatação de que os **softwares** não estavam em funcionamento, o que descaracteriza a efetiva prestação dos serviços e justifica o débito integral imputado à empresa pelos pagamentos indevidos.
266. Além disso, anuo ao entendimento da unidade técnica sobre a contratada não ter direito à manutenção dos valores recebidos, uma vez que não houve entrega comprovada. Em linha com a jurisprudência do TCU, ratifico que as pessoas jurídicas de direito privado podem ser responsabilizadas solidariamente com agentes públicos por danos ao Erário, bastando a existência de culpa e nexo de causalidade, independentemente de dolo ou má-fé (Acórdãos 2.010/2020-Plenário, 3.694/2014- 2ª Câmara e 1.261/2017- 1ª Câmara).
267. Voto, assim, pela condenação da empresa em débito pelo valor total imputado (à exceção das verbas de treinamento), com aplicação de multa respectiva a 50% do total do prejuízo – art. 57 da Lei 8.443/1992.

268. O então fiscal do contrato foi citado porque, em suas atribuições de liquidar as despesas, permitiu que as irregularidades durante a execução da avença se consumassem. Consta do voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário que o responsável foi ouvido em audiência por ser um dos responsáveis pela elaboração dos documentos relativos ao planejamento da contratação, como fiscal técnico do contrato.

269. Em sua defesa, o Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior apresentou os seguintes argumentos:

- atuação de boa-fé e dentro dos limites da função: existiu boa-fé, zelo e probidade administrativa, conforme reconhecido no próprio relatório de auditoria (peça 70, p. 2), havendo iniciativas para evitar pagamentos irregulares durante sua atuação como fiscal do Contrato DIPRE/39.2016. Apesar de sua conduta diligente – que inclusive motivou sua substituição da função de fiscal –, foi indevidamente responsabilizado pelo Acórdão 2.888/2018-Plenário, sem que houvesse fundamento para tal imputação;
- limites de responsabilidade do preposto: como preposto com funções operacionais, não exercia poder decisório estratégico, limitando-se à organização e à supervisão técnica do trabalho. Invoca o art. 1.172 do Código Civil, segundo o qual o gerente (ou preposto) só responde por dolo, o que não se aplica ao caso, já que não houve má-fé ou intenção de causar dano. Assim, sua atuação se restringiu à esfera operacional, dentro dos limites legais e contratuais;
- ausência de competência para decisões estratégicas: defende-se que não houve participação em decisões estratégicas de contratação dos sistemas Gescon e BI, tampouco se tinha autoridade para autorizar pagamentos, contratações ou suspensões contratuais. O responsável arguiu que não era gestor nem fiscal do contrato quando ocorreram as irregularidades alegadas, e que inclusive alertou a Administração para evitar despesas antes da homologação total do sistema, demonstrando que atuou preventivamente e dentro de suas competências; e
- não houve participação no planejamento da contratação: o fiscal explica que sua inclusão na audiência decorreu de equívoco, pois, embora o relatório de fiscalização tenha inicialmente proposto a oitiva apenas de gestores estratégicos da Codesp, entendeu-se a audiência a ele sob o argumento de que, como fiscal técnico, teria participado da elaboração dos documentos da contratação. Na condição, todavia, de gerente técnico, não possuía poderes discricionários nem competência para o planejamento da contratação, limitando-se a fornecer subsídios operacionais quando solicitado pelos superiores hierárquicos. Assim, eventuais falhas de planejamento pertenceriam à esfera estratégica, e não à operacional. Posteriormente, ao ser novamente ouvido sobre suposto dano ao Erário relativo à manutenção e ao suporte dos sistemas Gescon e BI, o responsável reiterou integralmente suas alegações anteriores, reafirmando a improcedência de sua responsabilização;

III.10.1 – Análise da defesa

270. O responsável, na condição de fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, adotou medidas dentro de sua alçada para evitar a efetivação de pagamentos irregulares, conforme registrado no relatório de auditoria do TCU. Por essa razão, a unidade técnica não o responsabilizou por danos ao Erário relacionados aos serviços de sustentação operacional ou apoio estratégico. Todavia, a matriz de responsabilização apontou que o fiscal deveria responder por falhas no planejamento da contratação e pelos débitos referentes à aquisição de licenças e módulos desnecessários dos sistemas Gescon e BI, conforme estabelecido no Acórdão 2.888/2018-Plenário.

271. O defendente apresentou justificativas e interpôs recursos – embargos de declaração e pedido de reexame – no âmbito do TC 023.599/2018-9, que tratava de irregularidades na mesma contratação, resultando no Contrato DIPRE/39.2016. Tais recursos, contudo, foram indeferidos pelo Plenário e o processo foi posteriormente apensado a estes autos após o trânsito em julgado da decisão (Acórdão 2.459/2021–Plenário). Embora o objeto daqueles autos fosse respectivo a outro item contratual – referente à solução de gerenciamento de portfólio e projetos (CA PPM) – o caso guarda relação direta com o presente, pois envolveu o mesmo planejamento e a mesma empresa contratada, N2O Tecnologia da Informação Ltda.
272. As irregularidades apuradas na atuação do defendente, ainda que em objetos distintos, mostraram-se semelhantes e correlacionadas, assim como suas alegações de defesa, que reproduzem argumentos já examinados em suas justificativas e seus recursos anteriores. Por essa razão, concordo que as análises já realizadas pelas unidades técnicas Sefti e Serur no processo apenso podem ser aproveitadas, em harmonia de entendimento já tomado e ratificado pelo Plenário.
273. Ao participar da fase de planejamento da contratação – assinando o DOD, o ETP, a análise de riscos e o termo de referência – o fiscal assumiu responsabilidade pessoal pelas falhas verificadas, especialmente quanto à estimativa incorreta do número de licenças das soluções Gescon e BI.
274. Dessa forma, ainda que tivesse atuado diligentemente como fiscal do contrato, durante a execução da avença, suas justificativas não trazem elementos novos capazes de afastar a responsabilidade pela falha de planejamento, caracterizada como grave infração à norma legal, nos termos do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, e em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993. Em virtude disso, e considerando a repetição de argumentos já refutados em seções anteriores deste relatório, as alegações de defesa apresentadas não devem ser acatadas, mantendo-se sua responsabilização pelos prejuízos decorrentes do pagamento de manutenção e suporte dos sistemas Gescon e BI.
275. As razões de justificativa devem ser rejeitadas, com aplicação da multa a que se refere o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

III.11 – Claudinei Pires – Gerente de Soluções de Sistemas da Codesp, de 11/4/2016 a 15/8/2016 e Gestor do Contrato DIPRE/39.2016, de 11/4/2016 a 15/8/2016

276. O Sr. Claudinei Pires, como gestor do contrato DIPRE/39.2016, foi citado em razão das irregularidades “*ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017)*” e “*ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017)*”. O responsável deu o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993.
277. O responsável se defendeu da seguinte forma:
- ausência de participação nas fases licitatórias e limitações funcionais: destacou que não houve participação na licitação nem na assinatura da ata de registro de preços, ocorrida antes de sua posse. Sua atuação se restringiu à fiscalização da execução contratual, acompanhando tecnicamente a implementação dos sistemas e zelando pela adequação dos serviços prestados. Enfatizou que exerceu a função por apenas quatro meses, o que limitou seu conhecimento sobre o desenvolvimento posterior do contrato, e que atuou dentro dos limites de suas atribuições técnicas, sem qualquer envolvimento em decisões estratégicas;

- atuação diligente e de boa-fé: durante sua gestão, afirma ter atestado apenas as ordens de serviço efetivamente cumpridas, recusando o aceite em casos de falhas. No período em que atuou, o sistema Gescon estava em processo de implementação e aperfeiçoamento contínuo, demonstrando que o serviço não era inviável nem improdutivo. Houve atuação com zelo, probidade e boa-fé, sem qualquer indício de dolo ou favorecimento indevido, motivo pelo qual não há base para sua responsabilização pessoal; e
- reiteração da defesa e novas alegações: quando novamente ouvido sobre suposto dano ao Erário relacionado à manutenção e ao suporte dos sistemas Gescon e BI, o responsável reiterou integralmente suas alegações anteriores, acrescentando que o ateste das entregas foi realizado por determinação do então Superintendente Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, e que as licenças de BI estavam em uso comprovado por diversos dirigentes da Codesp. Por fim, afirmou crer que sua dispensa da empresa decorreu justamente de sua recusa em autorizar pagamentos por serviços não prestados, conduta que reforça sua postura ética e diligente.

III.11.1 – Análise da defesa

278. A unidade técnica situou que assiste razão ao defendente em relação à citação de débito de R\$ 242.000,00 com fato gerador em 15/3/2017. Ratificou que a comunicação incluiu, incorretamente, tal débito na citação do responsável, apesar de não constar no Acórdão 2.888/2018-Plenário. Este item da citação, portanto, deve ser desconsiderado, pois decorre de erro na comunicação.
279. Nos demais casos, a responsabilidade do então gestor do contrato foi atribuída por dar o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do Contrato DIPRE/39.2016, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993, e por possibilitar os pagamentos irregulares que configuraram prejuízo ao Erário.
280. Quanto à alegação de ausência de documentos que comprovem os aceites autorizados pelo defendente, verificou-se que não foram emitidos termos de aceite provisórios ou definitivos. Os pagamentos foram autorizados com base nos atestes feitos diretamente nas notas fiscais pelos gestores do contrato, o que inclui o responsável. Essa prática contraria as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 73 da Lei 8.666/1993, não tendo sido acostados documentos ou justificativas para descaracterizar a irregularidade ou a responsabilidade em face da conduta irregular.
281. Sobre a alegação de que o citatório não teria individualizado a conduta do responsável, a comunicação encaminhou cópia integral do processo, contendo detalhamento das irregularidades e das condutas atribuídas ao defendente, tanto no relatório de auditoria quanto na instrução anterior. Diga-se que a fase de citação é justamente o momento em que os responsáveis tomam conhecimento dos fatos e têm a oportunidade de apresentar suas alegações, conforme os princípios do contraditório e da ampla defesa.
282. Ainda sobre a responsabilidade atribuída ao ex-gestor, o atesto de faturas sem manifestação do fiscal técnico viola o art. 34, incisos II e III, da IN SLTI 4/2014 e o princípio da segregação de funções, consoante rotineiramente apontado na jurisprudência desta Corte nos contratos de tecnologia da informação.
283. Em conclusão, as alegações de defesa apresentadas pelo citado não trouxeram novos elementos capazes de afastar sua responsabilidade. Os argumentos foram genéricos e semelhantes aos de outros responsáveis, já analisados e refutados, não sendo suficientes para descaracterizar sua atuação na contratação em questão.



284. Incumbe, tal qual os demais responsáveis, a imposição de débito e multa, na razão de 50% do prejuízo total causado (art. 57 da Lei 8.443/1992).

III.12 – Marina Vivi Romero – Assessora da Diretoria de Operações Logísticas da Codesp, desde 28/9/2017, e fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, desde 12/5/2017

285. A responsável foi citada por dar o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993.
286. A ex-assessora e fiscal apresentou, resumidamente, as seguintes alegações de defesa:
- contexto e limitações funcionais: a servidora foi designada como fiscal técnica do Contrato DIPRE/39.2016 apenas em maio de 2017, cerca de um ano após o início do projeto, permanecendo na função até a suspensão do contrato por medida cautelar do TCU. Não participou do planejamento da contratação e nunca havia exercido função de fiscalização, atuando apenas em tarefas administrativas. Apesar de não possuir formação específica em TI ou em gestão de projetos, buscou exercer suas funções com legalidade, moralidade e eficiência, mesmo sem ter recebido qualquer treinamento institucional para desempenhar as atribuições exigidas;
 - falhas estruturais da Codesp e inadequação da auditoria: a ausência de processos maduros e padronizados de gestão contratual na Codesp, a falta de corpo técnico especializado, a carência de capacitações específicas e a desmotivação dos servidores em assumir responsabilidades estratégicas são deficiências estruturais e devem ser consideradas à luz do art. 8º do Decreto 9.830/2019, que prevê a análise do contexto fático e das dificuldades administrativas. Ainda, a fiscalização não teria considerado a realidade da empresa, utilizando indevidamente a IN 4/2014, aplicável à administração direta, quando a Codesp, como empresa pública regida pela Lei 13.303/2016, não integrava o SISP à época dos fatos;
 - proposta de retomada contratual como medida de eficiência administrativa: a solução tecnológica contratada pela Codesp já está instalada e pronta para uso, representando um investimento relevante na modernização da gestão contratual da companhia. Assim, defende que a retomada da execução do contrato seria a alternativa mais eficiente, econômica e benéfica ao interesse público, pois evitaria desperdício de recursos e permitiria à Codesp usufruir plenamente das funcionalidades da ferramenta. O cancelamento do contrato ou a aplicação de sanções apenas agravariam a carência estrutural da empresa, dificultando o controle e a transparência administrativa;
 - críticas à condução da auditoria e à abordagem do TCU: alega-se e a superficialidade da auditoria, apontando que o curto tempo de análise impediu a avaliação adequada da realidade administrativa da Codesp, bem como a participação dos gestores em comentários sobre o relatório preliminar. A equipe de fiscalização deveria ter atuado de forma mais autônoma, detalhada e equânime, em conformidade com a Lei Orgânica do TCU, e não baseada excessivamente nas conclusões da CGU. Haveria uma diferença de maturidade técnica e de recursos entre os auditores e os servidores da Codesp, o que teria influenciado a avaliação do processo;
 - necessidade de abordagem pedagógica e institucional: as falhas apontadas seriam essencialmente formais, e poderiam ter sido resolvidas com orientação técnica e medidas de aprimoramento, e não com punições. A adoção de termos de ajustamento, capacitações, treinamentos e incentivos à participação dos servidores nos processos de gestão, conforme o Decreto 9.830/2019, privilegia a atuação colaborativa e a melhoria contínua. Medidas punitivas

desproporcionais tendem a desestimular os servidores a se envolverem em contratações públicas, ampliando o acúmulo de funções e a aversão ao risco administrativo;

- execução contratual e suficiência dos entregáveis: as comprovações poderiam ter sido mais robustas, mas sustenta que todas as ordens de serviço foram efetivamente executadas e possuíam entregáveis suficientes segundo o entendimento da própria Codesp. Os produtos e os resultados foram providenciados dentro dos prazos e dos requisitos estabelecidos, e que as evidências documentais estão armazenadas na rede interna da companhia, podendo ser facilmente consultadas. As falhas seriam formais ou materiais de baixa gravidade, passíveis de correção administrativa, sem prejuízo ao Erário. Algumas ordens eram abertas após a execução de urgências, o que refletia um costume institucional, posteriormente ajustado durante o contrato; e
- inadequação dos parâmetros da auditoria e ausência de má-fé: a metodologia adotada pela auditoria se concentrou excessivamente na forma documental e ignorou o resultado prático do contrato. O TCU teria se baseado indevidamente na IN 4/2014, inaplicável à Codesp, e a instrução se apoiou em fundamentos insustentáveis e descolados da realidade da estatal. Reitera que não houve má-fé, dolo ou dano ao Erário, pois todos os produtos contratados foram entregues.

III.13.1 – Análise da defesa

287. As justificativas apresentadas não abordam diretamente sua atuação na gestão do contrato e repetem argumentos já analisados e refutados em relação a outros responsáveis, não sendo suficientes para afastar as irregularidades e o débito imputado solidariamente, motivo pelo qual acolho a análise precedente da AudTI.
288. Quanto ao não envio do relatório preliminar para comentários dos gestores, as Normas de Auditoria do TCU exigem que, caso esse envio não ocorra, os motivos sejam registrados no relatório. No caso em questão, o relatório de auditoria justificou essa decisão com base na gravidade dos achados e na abrangência da fiscalização, que envolvia outros órgãos e outras empresas estatais. A divulgação antecipada poderia comprometer a continuidade das apurações, sendo garantido o contraditório e a ampla defesa em momento oportuno.
289. Inexiste ilicitude capaz de tornar nulo o ato citatório ou prejudicar a defesa da responsável. Uma vez feita a citação, foi conferido à responsável inteiro acesso aos autos, dentro dos prazos regimentais para o respectivo exercício do contraditório e da ampla defesa.
290. A alegação de boa-fé – acerca da inexigibilidade de conduta diversa – restou não comprovada. Em inversão do ônus da prova, não foram oferecidos elementos, nas alegações de defesa, demonstrados cuidado e diligência básicos – ou medianamente exigíveis – que ratificassem a zelosa aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade.
291. Nessa acepção, acerca da “facilidade” de consulta sobre as provas apresentadas que, em tese, viriam em socorro da responsável, caberia à Sra. Marina Vivi Romero acostá-las aos autos, e não a esta Corte.
292. Após análise da documentação, não foram identificados atos que evidenciem diligência ou zelo por parte da responsável. Tampouco houve comprovação da boa aplicação dos recursos, sendo que as alegações apresentadas não foram capazes de afastar as irregularidades. A ausência de elementos atenuantes reforça a conclusão de que não houve boa-fé na condução da gestão contratual.
293. Em resumo, não sendo apresentados elementos concretos – para além das generalidades citadas –, resta a condenação em débito e a aplicação de multa na proporção de 50% do prejuízo causado.



III.13 – Flavio Cesar Romano de Assis – Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação da Codesp, e Fiscal do Contrato DIPRE/39.2016, de 5/9/2016 a 12/5/2017

294. A condutas imputadas ao Sr. Flavio Cesar Romano de Assis são as de dar o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços.

295. O Sr. Flavio Cesar Romano de Assis se defendeu, sinteticamente, da seguinte maneira:

- atuação voltada à melhoria dos processos e contexto administrativo da Codesp: todas as suas ações tiveram como objetivo aperfeiçoar os processos de planejamento e gestão da Codesp, sem qualquer participação em decisões sobre aquisições de licenças, módulos, sistemas ou pagamentos. Reitera as fragilidades estruturais e culturais da estatal, mencionando a ausência de práticas maduras de gestão e destacando que as soluções contratadas buscavam justamente corrigir essas deficiências organizacionais;
- esclarecimentos sobre os atestes e os eventuais erros formais: quanto aos atestes das OSs 10/2016 e 13/2016, realizados antes de sua designação como fiscal, explica-se que os termos de recebimento já estavam emitidos e apenas deram continuidade ao fluxo processual, dentro dos prazos legais. Assumiu que houve erros materiais e de datas, resultantes da prática comum de reaproveitar arquivos anteriores sem revisão completa, mas reforçou que todos os serviços foram executados e entregues. Sua intenção foi regularizar pendências e assegurar a continuidade administrativa, sem qualquer prejuízo à Codesp; e
- ausência de dolo e aplicação do Decreto 9.830/2019: não houve dolo, má-fé, negligência ou omissão em seus atos, os quais se limitaram ao exercício regular de suas funções. Invoca o Decreto 9.830/2019, que orienta a administração pública a considerar o contexto e a intenção do agente, para afastar sua responsabilização. Conclui que as imputações de produtos sem serventia, treinamentos irregulares ou serviços não comprovados não se sustentam, devendo ser desconstituídas as propostas de responsabilização diante da comprovação da execução contratual e da inexistência de prejuízo.

296. III.13.1 – Análise da defesa

297. As justificativas apresentadas se limitaram a reconhecer falhas formais no processo de fiscalização, sem demonstrar efetiva atuação na verificação da execução contratual. Como reconheceu o próprio responsável, não existia equipe de fiscalização da Codesp e havia reaproveitamento dos termos de aceite provisórios e definitivos de OSs utilizadas para comprovar entregas, e sem preocupações com seu teor, o que demonstra que eram utilizados apenas para justificar pagamentos.

298. Essa prática compromete a credibilidade dos documentos utilizados como instrumentos de verificação da conformidade e da qualidade dos produtos contratados, tornando-os – como peças de ficção, burocraticamente acostados, mas de incerta robustez material – insuficientes para autorizar os pagamentos. Embora se alegue haver certificação da correta execução contratual, não há evidências nos autos sobre a atuação diligente nesse sentido. A defesa se baseia em justificativas genéricas – sem respaldo fático comprovatório, limitando-se ao mundo das ilações – semelhantes às de outros responsáveis, já analisadas e refutadas neste voto.

299. Diante da ausência de comprovação de diligência e da repetição de argumentos já considerados insuficientes, conclui-se que a conduta do responsável contribuiu para os pagamentos irregulares. Assim, as alegações de defesa apresentadas não devem ser acolhidas, mantendo-se a responsabilização pelos danos ao Erário decorrentes da má gestão contratual, afora a multa, em dosimetria de 50% do prejuízo causado (art. 57 da Lei 8.443/1992).

III.14 – Paschoal Rodrigues – Superintendente de Tecnologia da Informação, de 14/11/2014 a 11/4/2016

300. O responsável foi citado em razão da não comprovação da regular execução dos serviços constantes do subitem 9.3.1, do Acórdão 2.888/2018-Plenário. Também se defendeu em face de audiência, determinada pela realização de planejamento apenas como instrumento formal para que pudesse ser realizada contratação, não tendo sido seguidos os procedimentos, as etapas e os requisitos necessários a uma contratação de tecnologia da informação, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.
301. O então superintendente, após citação, apresentou as seguintes alegações de defesa:
- inaplicabilidade da IN SLTI 4/2014: as irregularidades a ele atribuídas são indevidas, pois se baseiam na Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014, a qual não se aplica à Codesp, uma vez que a companhia não integrava o SISP à época dos fatos;
 - planejamento alinhado às diretrizes da SEP e do PMGP: seguiram-se as orientações da Diretoria da Codesp e da Secretaria de Portos (SEP), no contexto do Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), que buscava padronizar procedimentos em todos os portos do país. O Documento de Oficialização de Demanda (DOD) foi elaborado com base em reuniões com diversas áreas e em estudos da Consultoria Deloitte, contratada pela SEP, demonstrando que as unidades foram devidamente consultadas e envolvidas no processo;
 - adequação técnica e inexistência de falhas no planejamento: defendeu que as críticas sobre ausência de avaliação de alternativas de TI e quanto à generalidade do DOD são infundadas, pois as soluções contratadas foram escolhidas conforme diretrizes superiores e necessidades corporativas mapeadas. Argumenta que os resultados esperados foram claramente definidos e que divergências interpretativas não caracterizam falha grave ou dolo;
 - legitimidade de adesão à ARP e comprovação de vantajosidade: a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) da SEP foi legítima, pois esta já continha pesquisa de preços abrangente e demonstrava vantajosidade financeira, beneficiando a Codesp pela economia de escala. Rejeita-se a crítica de que faltou pesquisa de mercado própria, uma vez que a ARP pressupunha essa verificação; e
 - limitação temporal de sua responsabilidade: o citado destaca que foi desligado da Codesp antes da execução do contrato, não tendo participado da fase operacional. Assim, não poderia ser responsabilizado por atos posteriores, como pagamentos ou gestão contratual, cabendo à alta direção da Codesp a revisão e a validação final dos documentos que embasaram a contratação.

III.14.1 – Análise da defesa

302. As alegações de defesa apresentadas repetem justificativas já analisadas e refutadas em relação a outros envolvidos, como a alegação de que o planejamento foi apenas formal e não seguiu os procedimentos exigidos pela Instrução Normativa SLTI MP 4/2014. Também se mencionou estudos da Consultoria Deloitte como base para a contratação, mas não se apresentaram evidências de que os tais estudos foram realizados ou utilizados como subsídio no planejamento.
303. Outro ponto levantado foi a suposta vantajosidade da contratação, alegada com base na própria Ata de Registro de Preços. No entanto, essa vantagem deve ser demonstrada para cada caso concreto e, no presente, verificou-se que as soluções contratadas não foram efetivamente utilizadas, evidenciando não apenas a ausência de vantajosidade, mas também o dano ao Erário decorrente da decisão tomada na fase de planejamento.



304. Além disso, não houve pesquisa de mercado ou de preços, e os documentos utilizados no planejamento foram cópias modificadas de materiais da SEP, com erros grosseiros que evidenciam a ausência de um planejamento real. O Expediente 10418-16/56 e os demais documentos foram elaborados apenas para cumprir formalidades. Mesmo tendo sido desligado da Codesp antes da execução contratual, o responsável tinha atribuições ligadas ao planejamento e à gestão da contratação, e sua atuação contribuiu diretamente para a contratação irregular.
305. Por fim, as demais alegações de defesa e justificativas apresentadas já foram suficientemente analisadas e refutadas nos autos. A conduta do responsável, ao permitir a contratação com base em planejamento deficiente, foi considerada grave e enseja a imposição de sanções, além da responsabilização solidária pelo dano apurado. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.
306. Impõe-se a condenação em débito do responsável e a respectiva aplicação de multa, no montante de 50% do dano ao Erário causado (art. 57 da Lei Orgânica do TCU).

III.15 – Cleveland Sampaio Lofrano – Diretor de Operações Logísticas, de 21/9/2015 a 13/7/2016

307. O ex-diretor não supervisionou os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato, como consta do voto condutor do Acórdão 2.888/2018-Plenário. Ao responsável, imputaram-se os prejuízos elencados no subitem 9.3.1 da nominada decisão, em citação, bem como audiência em face de planejamento insuficiente da contratação, determinante para a ocorrência das demais irregularidades.
308. O responsável assim se defendeu:
- alegações gerais de defesa: repetiu-se essencialmente as mesmas alegações apresentadas por outros citados solidários, representados pelo mesmo advogado, destacando questões já amplamente analisadas, como as dificuldades decorrentes da cultura administrativa ultrapassada da Codesp, a falta de tempo adequado para a auditoria do TCU, a ausência de oportunidade para manifestação prévia dos gestores e a dependência dos auditores em relatórios internos e da CGU. No tocante à sua própria atuação, afirmou que não haveria provas de irregularidades concretas ou omissão na supervisão de atos ilegais praticados por subordinados, afastando, assim, qualquer responsabilidade direta ou indireta nos fatos apurados; e
 - quanto ao planejamento: As razões de justificativa apresentadas pelo responsável em decorrência da audiência determinada no subitem 9.3.3 do Acórdão 2.888/2018-Plenário reproduzem, em essência, os mesmos argumentos e conteúdos de outros responsáveis ouvidos no processo, todos representados pelo mesmo advogado. Os tópicos possuem idênticos títulos e teor argumentativo, já amplamente examinados e apreciados nestes autos, não trazendo elementos novos que alterem a compreensão sobre os fatos ou a responsabilidade do citado.

III.15.1 – Análise da defesa

309. A análise instrutiva da AudTI comprovou devidamente que, considerando a posição hierárquica do Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, sendo responsável por gerir a operação e a logística portuária, não se assegurou que todas as áreas de negócio da companhia, as quais seriam possivelmente afetadas pelas soluções de TI a serem contratadas, tivessem participado desde o início do processo de planejamento com vistas a garantir que a contratação atendessem aos objetivos da Codesp e fosse realmente necessária.



310. Nesse teor e anuindo às conclusões do parecer instrutivo, rejeito as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas, votando pela condenação em débito e aplicação da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992.

IV – Da pena de inabilitação para ocupar cargo ou função pública (art. 60 da Lei 8.443/1992)

311. Conforme contextualizou a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, contam na jurisprudência desta Corte julgados inabilitando agentes públicos em casos de atos culposos, mas de consequências extremamente gravosas – o que me permito chamar de culpa gravíssima.
312. Veja-se exemplo do voto condutor do Acórdão 2.131/2021-Plenário, relatado pelo Min. Jorge Oliveira:
- “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”* (grifou-se).
313. E, ainda, excerto do voto condutor do Acórdão 77/2017-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes:
- “A natureza do que pode ser enquadrado como conduta irregular para aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança não se restringe a fraude e desvio de dinheiro público, pois o art. 60 da Lei 8.443/1992 não estabeleceu rol taxativo de situações a serem consideradas para fins de sua aplicação, não sendo possível excluir o descumprimento grave de responsabilidades inerentes ao desempenho de funções de alta gerência, inclusive atividades de planejamento, supervisão, coordenação e interlocução com instâncias superiores, com aplicação temerária de recursos públicos”* (grifou-se).
314. No caso analisado, as condutas dos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Cleveland Sampaio Lofrano e Paschoal Rodrigues podem ser consideradas gravíssimas, pois participaram da elaboração e/ou da aprovação dos documentos de planejamento do Contrato DIPRE/39.2016 – embrião de todo o prejuízo causado – com omissão acintosa de estudo que demonstrasse, de fato, a real necessidade da aquisição das licenças dos sistemas contratados.
315. Essa atuação meramente formal desrespeitou normas, como a IN SLTI/MP 4/2014, e princípios básicos de governança e planejamento, colocando em xeque a adequação da contratação às necessidades da Codesp. A presunção, diante da não comprovação da necessidade, era que se desejava contratar (via ata de registro de preços) a empresa N2O, a qualquer pretexto; menos os interesses e as necessidades demonstráveis de tecnologia de informação da estatal.
316. A conduta do Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto foi considerada a mais severa, pois, como Gerente de Soluções de Sistemas, foi o requisitante da solução e participou diretamente da elaboração dos documentos de planejamento, como o ETP e o TR, que apresentaram diversas irregularidades. Além disso, em participação também decisiva durante a execução da avença, não fiscalizou os atos ilegais praticados por sua equipe, contribuindo para a realização de pagamentos indevidos durante a execução contratual, o que agrava sua responsabilidade.
317. O Sr. Paschoal Rodrigues, na função de Superintendente de Tecnologia da Informação, também teve papel relevante ao aprovar e supervisionar os documentos de planejamento e autorizar a adesão à ata de registro de preços da SEP/PR. Os documentos aprovados por ele não

atendiam aos requisitos legais e continham falhas evidentes, sendo meras adaptações do material utilizado pela SEP/PR, o que comprometeu a legitimidade do processo de contratação.

318. Já o Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, então Diretor de Operações Logísticas, também teve sua conduta agravada por não garantir a participação das áreas de negócio da Codesp no planejamento da contratação. Como responsável pela operação e pelas soluções de TI, cabia a ele assegurar que a contratação fosse realmente necessária e alinhada aos objetivos da companhia, o que não ocorreu, evidenciando falhas graves em sua atuação.
319. Diante da gravidade das irregularidades verificadas na fase de planejamento, associada à ausência de pesquisa de preços, resultando no afastamento indevido do processo licitatório, concordo com a proposição da unidade técnica em inabilitar os Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Cleveland Sampaio Lofrano e Paschoal Rodrigues para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança na Administração Pública Federal, conforme previsto no art. 60 da Lei 8.443/1992.

V – Conclusão

320. As irregularidades constatadas ao longo do processo revelam um quadro de graves ofensas aos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa. A contratação sob exame, conduzida sem planejamento mínimo e amparada em documentação precária, resultou em prejuízos que superam R\$ 15 milhões, respectivos à ausência da correspondente demonstração da entrega efetiva dos bens e serviços contratados, e mesmo da completa inutilidade dos produtos recebidos.
321. Em enumeração de irregularidades noticiadas, pode-se citar: completa ausência de planejamento prévio; falta de pesquisa de preços idônea; inexistência de comprovação de entrega de bens; atestes e liquidação fictícios; execução financeira anterior à formalização dos atos; falta de controle interno efetivo; produção artificial de documentos; omissões graves de supervisão e ateste; entre outras.
322. A análise técnica produzida pela AudTI evidenciou que a licitação foi instaurada de forma açodada, com estudos preliminares inexistentes e total ausência de justificativas sobre a real necessidade da aquisição. Não se identificou documento hábil a comprovar o dimensionamento da demanda, tampouco registro de pesquisa de mercado idônea. Essa carência de fundamentos configura violação direta ao dever de planejamento, valor jurídico fundamental que antecede e condiciona a validade de qualquer contratação pública.
323. Durante a execução da avença, por sua vez, a contratada se limitou a apresentar notas fiscais e declarações genéricas, sem materialização probatória de que os produtos foram efetivamente prestados. Os documentos de recebimento e ateste são inconsistentes, muitos deles assinados por servidores sem competência formal para tal, e alguns reproduzem textos idênticos, em artificialidade probatória e suspeita de montagem documental.
324. Em agravante, houve diversos alertas em seguidas auditorias – internas e externas à estatal – dando conta das ilicitudes. Durante a execução contratual, as primeiras advertências vieram da auditoria interna da própria estatal, que identificou pagamentos realizados sem comprovação da entrega dos produtos e ausência de documentos essenciais à liquidação da despesa. As recomendações internas para suspender os pagamentos e exigir a comprovação material da execução foram ignoradas, e os gestores limitaram-se a emitir meras declarações de conformidade, sem suficiente base material.
325. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditoria e confirmou a persistência das mesmas falhas. Mesmo diante de ofício formal daquele órgão de controle



interno federal, recomendando a instauração de processo administrativo e a revisão dos contratos, a direção da estatal manteve-se inerte, permitindo a continuidade dos pagamentos irregulares e demonstrando deliberada resistência às medidas corretivas.

326. Diante da inércia sucessiva das instâncias de controle interno e ministerial, o caso foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), que confirmou a integralidade das irregularidades. Os alertas anteriores foram ignorados, configurando conduta reiterada e conscientemente negligente dos gestores.
327. Os responsáveis arrolados – dentre eles o ordenador de despesa, o gestor do contrato e a comissão de recebimento – apresentaram motivações frágeis, sem lastro fático ou jurídico. Meras declarações de regularidade não substituem a documentação de liquidação da despesa, que, conforme os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, exige comprovação da entrega e do exato cumprimento contratual.
328. Cumpre ressaltar que os documentos de ateste, relatórios de recebimento e comprovantes de gasto não são meras formalidades burocráticas. Constituem o alicerce republicano da prestação de contas e o elo essencial entre o gasto público e sua materialidade. Sem eles, a Administração perde sua capacidade de demonstrar a correta aplicação dos recursos, abrindo espaço para fraudes, desvios e ineficiência. Aceitar declarações avulsas em substituição a provas documentais equivaleria a desconstituir a própria lógica do controle estatal sobre os bilhões de reais executados anualmente.
329. A inexistência de planejamento e a cabal artificialidade dos documentos produzidos foram determinantes para o conjunto das ilicitudes verificadas. Os autos mostram que os registros foram produzidos após a execução financeira, com clara intenção de conferir aparência de regularidade a gastos já consumados. Essa prática inverte a ordem natural do processo de despesa e afronta o princípio da verdade material, que deve orientar toda atuação administrativa.
330. Em decorrência dessas condutas, reconheci, em meu voto, a responsabilidade solidária dos gestores à frente das unidades executoras e da contratada, pela ocorrência de todo o prejuízo ao Erário elencado. As falhas foram agravadas pela reincidência de práticas semelhantes em outras contratações, demonstrando ausência de zelo no trato da coisa pública e descumprimento reiterado dos deveres funcionais.
331. No caso das acintosas deficiências do planejamento – definitivas para a ocorrência de todas as demais irregularidades –, além do débito e das multas individuais aplicadas, propus, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte, a inabilitação para o exercício de cargo ou função pública.
332. Ressalte-se, ademais, que o conjunto probatório evidencia não apenas falhas procedimentais, mas a distorção integral do ciclo da despesa pública – desde a fase de planejamento até a liquidação. A supressão de controles essenciais, aliada à ausência de motivação e à montagem documental, constitui falta gravíssima – com prejuízos na mesma proporção de gravidade –, incompatível com a confiança e a boa-fé que devem nortear a gestão de recursos públicos.
333. Por todo o dissertado, julgo pela irregularidade de contas irregulares de diversos responsáveis e da empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda., em razão de atos antieconômicos e superfaturamentos na aquisição de licenças de **software** dos sistemas Gescon e BI, pela Autoridade Portuária de Santos S.A. Na sequência, voto pela condenação solidária dos responsáveis em débito, na aplicação da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992 e da inabilitação de alguns responsáveis para ocupação de cargo ou função pública (art. 60 da Lei 8.443/1992).



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2599/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.074/2019-3.

1.1. Apenso: 023.599/2018-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poco (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antonio Chehin (162.358.848-00); Fabio Bonini Simoes de Lima (127.822.558-78); Flavio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Luiz Carlos Vendrame Junior (313.556.868-73); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2o Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sergio Pedro Gammaro Junior (060.862.698-82)..

4. Órgão/Entidade: Autoridade Portuaria de Santos S.A.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes; Valfrides Cesar Rodrigues (20855/OAB-SC), representando Paschoal Rodrigues; Ana Claudia Jacon de Salvo (312.176/OAB-SP), Rogerio Braz Mehanna Khamis (272.997/OAB-SP) e outros, representando Luiz Carlos Vendrame Junior; Thais Diniz Coelho de Souza (40.974/OAB-DF), Renato Ferreira Moura Franco (35464/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby (6546/OAB-DF), Fernando Reolon (22885 OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando N2o Tecnologia da Informação Ltda.; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Cleveland Sampaio Lofrano; Anderson Real Soares (230.306/OAB-SP), representando José Alex Botelho de Oliva; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marina Vivi Romero; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (46.796/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Carlos Henrique de Oliveira Poco; Marco Aurelio Chagas Martorelli (131785/OAB-SP), Andre Kiyoshi Habe (204394/OAB-SP) e outros, representando Fabio Bonini Simoes de Lima; Arthur Luis Mendonca Rollo (153.769/OAB-SP), Maria do Carmo Alvares de Almeida Mello Pasqualucci (138.9 81/OAB-SP) e outros, representando Claudinei Pires; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Flavio Cesar Romano de Assis; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP), Walfrido Jorge Warde Junior (139503/OAB-SP), Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Guilherme Ferreira Coelho Lippi (309324/OAB-SP), Gustavo Marinho de Carvalho (246900/OAB-SP) e outros, representando Cristiano Antonio Chehin; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Marcelo de Souza Ribeiro Alberto; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Sergio Pedro Gammaro Junior; Marília Gabriela Ferreira de Faria (21.834/OAB-DF), Henrique Gustavo Ribeiro Jacome (17.354/OAB-DF) e outros, representando Celino Ferreira da Fonseca.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.888/2018-Plenário, em face de indícios de ocorrência de débito e prática de irregularidades na execução do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. e a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp),

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, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. Irregularidade: ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017):

9.1.1.1. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente; Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de Tecnologia da Informação; e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
1.280.600,00	30/4/2016
1.132.000,00	10/6/2016

9.1.1.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
3.016.400,00	15/3/2017

9.1.2. Irregularidade: ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (Achados III.1.2.2):

9.1.2.1. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência

72.000,00	26/12/2016
996.750,00	27/12/2016
89.100,00	1º/2/2017
253.800,00	1º/3/2017
293.400,00	3/4/2017
54.000,00	24/4/2017

9.1.2.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammara Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
321.750,00	4/9/2017
50.850,00	27/11/2017
184.725,00	15/1/2018
101.250,00	12/3/2018

9.1.2.3. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
393.975,00	11/7/2018

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 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, § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis e condená-los, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017):

9.2.1.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Claudinei



Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
121.000,00	30/4/2016

9.2.1.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23); Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato; Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI; e Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
242.000,00	15/3/2017

9.2.2. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017 e 1/2018):

9.2.2.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
118.800,00	1º/2/2017
67.950,00	3/4/2017

9.2.2.2. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva, Diretor-Presidente da Codesp; Carlos Henrique de Oliveira Poço, Diretor de Operações Logísticas da Codesp; Sergio Pedro Gammaro Júnior, Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp; Cristiano Antonio Chehin, Gestor do Contrato; e Marina Vivi Romero, Fiscal do Contrato, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda., pelos seguintes débitos:

Valor original (RS)	Data da ocorrência
180.000,00	4/9/2017
227.700,00	27/11/2017
74.250,00	12/3/2018

9.2.3. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018):

9.2.3.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammaro Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
427.500,00	2/1/2018
416.250,00	12/3/2018

142.875,00	7/5/2018

9.2.3.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
23.175,00	11/7/2018

9.2.4. Irregularidade: pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016):

9.2.4.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
279.900,00	13/10/2016

9.2.5. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016):

9.2.5.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
92.700,00	26/12/2016
92.700,00	27/12/2016

9.2.6. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017):

9.2.6.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas; e Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
76.050,00	6/12/2016
73.125,00	26/12/2016
119.250,00	27/12/2016
393.750,00	27/12/2016
68.650,00	25/1/2017

79.200,00	1º/3/2017
1.138.500,00	24/4/2017

9.2.6.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Sergio Pedro Gammaro Júnior (CPF 060.862.698-82), Superintendente de TI; Christiano Antonio Chenin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; e Marina Vivi Romero (CPF 396.979.478-13), Assessora da Diretoria de Operações Logísticas e Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
41.850,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
54.000,00	27/11/2017
65.250,00	27/11/2017
74.250,00	2/1/2018
344.250,00	15/1/2018

9.2.6.3. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI; e Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	15/7/2016
73.125,00	25/7/2016

9.2.6.4. Responsáveis solidários: Srs. José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
73.125,00	23/8/2016

9.2.7. Irregularidade: dano ao Erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e BI (Achado III.1.2.3):

9.2.7.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
43.531,81	15/7/2016
32.056,82	25/7/2016

9.2.7.2. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Srs. Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas; e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
26.911,37	23/8/2016

9.2.7.3. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Celino Ferreira da Fonseca (CPF 335.362.607-72), Diretor de Operações Logísticas; José Alex



Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
30.341,67	13/10/2016
30.341,67	28/11/2016
30.341,67	26/12/2016
30.341,67	25/1/2017
30.341,67	30/1/2017
30.341,67	1º/3/2017
30.341,67	3/4/2017
87.217,07	24/4/2017

9.2.7.4. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente; e Sergio Pedro Gammara Júnior:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
80.615,00	21/8/2017
108.983,28	27/11/2017
80.615,00	2/1/2018
161.230,00	12/3/2018
80.615,00	27/3/2018
80.615,00	30/4/2018

9.2.7.5. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Carlos Henrique de Oliveira Poço (CPF 263.601.188-90), Superintendente de TI; Cristiano Antonio Chehin (CPF 162.358.848-00), Gerente de Operações e Soluções de TI; Fábio Bonini Simões de Lima (CPF 127.822.558-78), Superintendente de TI; e José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82), Diretor-Presidente:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
80.615,00	22/5/2018
80.615,00	26/6/2018
80.615,00	23/7/2018

9.2.8. Irregularidade: pagamento por bens não entregues (licenciamento de uso perpétuo da solução de gerenciamento de portfólio e projetos) (subitem 9.2.1 do Acórdão 2.797/2019-Plenário):

9.2.8.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Flavio Cesar Romano de Assis (CPF: 346.661.507-06), Gerente de Operação e Soluções de TI e Fiscal do Contrato; e Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Gerente de Soluções de Sistemas:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
396.130,00	15/5/2017

9.2.9. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema BI (subitem 9.2.2 do Acórdão 2.797/2019-Plenário):

9.2.9.1. Responsáveis solidários: N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 10.671.554/0001-74); Claudinei Pires (CPF 091.127.038-85), Gerente de Soluções de Sistemas; e Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
12.100,00	30/4/2016

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo discriminados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, conforme o art.



23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
José Alex Botelho de Oliva	7.000.000,00
Carlos Henrique de Oliveira Poço	6.000.000,00
Celino Ferreira da Fonseca	3.500.000,00
Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	3.500.000,00
Luiz Carlos Vendrame Júnior	3.500.000,00
Paschoal Rodrigues	3.500.000,00
Marcos Barreto Fernandes	3.000.000,00
N2O Tecnologia da Informação Ltda.	3.000.000,00
Flavio Cesar Romano de Assis	3.000.000,00
Cristiano Antonio Chehin	1.500.000,00
Sergio Pedro Gammara Júnior	1.500.000,00
Cleveland Sampaio Lofrano	3.500.000,00
Marina Vivi Romero	1.000.000,00
Fábio Bonini Simões de Lima	700.000,00
Claudinei Pires	700.000,00

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Superintendente de TI, Luiz Carlos Vendrame Júnior (CPF 313.556.868-73), Fiscal do Contrato, Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04), Diretor de Operações Logísticas, e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04), Superintendente de TI, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014 e do Decreto 7.892/2013, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
Marcelo de Souza Ribeiro Alberto	60.000,00
Paschoal Rodrigues	50.000,00
Cleveland Sampaio Lofrano	50.000,00
Luiz Carlos Vendrame Júnior	30.000,00

9.5. considerar graves as irregularidades cometidas pelos Srs. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (CPF 296.707.298-23), Cleveland Sampaio Lofrano (CPF: 119.984.151-04) e Paschoal Rodrigues (CPF: 311.747.529-04) e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas fixadas no neste acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos



legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo e à Autoridade Portuária de Santos S.A., 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.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2599-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 038.377/2019-5 [Apenso: TC 006.617/2017-4]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68); Espólio de José Nivaldo de Mendonça (256.444.405-91); Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55); Tiago Cardoso Botelho (830.284.805-06)

Representação legal: Rogerio Giglio, representando Maia Melo Engenharia Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando SVC Construções Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. FISCOBRAS 2017. ADEQUAÇÃO DA TRAVESSIA URBANA EM JUAZEIRO – BRS 235/407/BA. SOBREPÊÇO DECORRENTE DE PREÇOS EXCESSIVOS



FRENTE AO MERCADO E DE QUANTITATIVO INADEQUADO. CITAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DE TRÊS RESPONSÁVEIS. QUITAÇÃO DAS CONTAS DESTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA PROPORCIONAL AO DANO AO ERÁRIO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência do Acórdão 2.509/2019-TCU-Plenário (peça 2), prolatado nos autos do TC 006.617/2017-4, processo de Relatório de Auditoria (Fiscobras 2017) que tem por objeto a “*Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA*”, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. A instauração teve por base constatações de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativo inadequado no Contrato 05.01177/2014, celebrado com o consórcio SVC-Paviservice para execução das obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), em sua instrução de mérito, propõe julgar regulares com ressalva as contas de Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes da Superintendência Regional do Dnit/BA, e Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da Superintendência Regional do Dnit/BA, dando-se-lhes quitação.

4. Ademais, propõe julgar **irregulares** as contas de Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do Dnit/BA, e José Nivaldo de Mendonça, Analista de Infraestrutura de Transportes da Superintendência Regional do Dnit/SE, e condená-los em débito, em solidariedade com as empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. e Maia Melo Engenharia Ltda., aplicando-lhes, ainda, multa proporcional ao dano ao erário.

5. Transcrevo o parecer da unidade técnica (peça 111):

“HISTÓRICO

2. O referido acórdão autorizou a conversão do TC 006.617/2017-4 em tomada de contas especial e a citação dos responsáveis pelo débito apurado em decorrência de superfaturamento.

3. No âmbito da SeinfraElétrica, foi realizada instrução, levando em consideração as orientações constantes no Acórdão 2.509/2019-TCU-Plenário, e promovidas as respectivas citações dos responsáveis (peças 60 a 62), no valor de R\$ 1.311.266,78 (data de referência em 31/1/2014) e nos seguintes termos:

‘45.1.1 Sr. Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do DNIT/BA:

a) conduta 1: responsável por emitir documento (peça 18, p. 336 c/c peça 17, p. 1-2), no qual aprova o orçamento e autoriza a elaboração do novo edital para execução das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro-BA;

b) conduta 2: responsável por atestar os cálculos relativos ao 6º TA e ao 7º TA - Contrato 05.01177/2014, deixando de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 165-166, 290-291, 328-329, 338, e peça 147);

45.1.2 Sr. Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/BA, responsável pela elaboração dos cálculos que embasaram o 6º TA e o 7º TA ao Contrato 05.1177/2014 sem a consideração da totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 137 a 139, e peça 145);

45.1.2 Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da SRDNIT/BA, responsável por concordar e aprovar a minuta do termo aditivo de rerratificação e adequação do critério de pagamento do Contrato 05.1177/2014 com a desconsideração da totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU, deixando de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 302, e peça 146);

45.1.4 Sr. José Nivaldo de Mendonça, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/SE, responsável por emitir e enviar documento em resposta ao Memo. 1064/2014/SVENG/DNIT-BA (peça 17, p. 124-125), declarando estar em condição de aceitação o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA, no qual constam orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado e quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017, o que configura desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, §3º, ambos da Lei 12.462/2011;

45.1.5 Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda, executor das obras do Contrato 05.01177/2014 e recebedor de recursos pagos indevidamente, contrariando o disposto na cláusula 5.1 do Contrato SR-05/01177/2014;

45.1.6 A empresa Maia Melo Engenharia, responsável pela elaboração do orçamento do relatório de adequação das quantidades para licitação da obra, em desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011;’

4. Em síntese, as irregularidades encontradas na Fiscalização 88/2017 (Fiscobras 2017), sintetizadas na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 9), realizada no âmbito do TC 006.617/2017-4:

4.1 ACHADO “III.1: SOBREPREGO DECORRENTE DE PREÇOS EXCESSIVOS FRENTE AO MERCADO”

4.1.1 Descrição do achado, transcrito da peça 9 (p. 3-4):

‘I.1 Achado III.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

I.1.1 Síntese da irregularidade – Achado III.1

19. Constatou-se indício de sobrepreço de 11,93% no orçamento básico utilizado pelo DNIT para contratar o remanescente das obras de adequação da travessia urbana do município de Juazeiro/BA, orçado em R\$ 75.584.019,08 (1/2014).

20. Segundo o relatório, o indício de sobrepreço decorre, basicamente, de dois apontamentos:

a) adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro 2; e

b) impropriedade na composição de custos dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica”.

I.1.1.1 Adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro 2

21. Conforme descrito no Relatório de Fiscalização 88/2017, verificou-se que na orçamentação da obra não foi adotado o valor constante do Sicro 2 para o insumo “brita

comercial” (Sicro 2 – Código 1 A 00 717 00), correspondente à R\$ 53,14/m³ (1/2014).

22. No orçamento da licitação, adotou-se para a composição auxiliar - Código 1 A 00 717 00

- Brita Comercial o custo unitário de R\$ 86,30/m³, obtido a partir de uma única resposta à cotação de preços realizada

23. De acordo com a equipe de auditoria, a adoção de valor significativamente superior ao indicado pelo Sicro 2 para o estado da Bahia deveria ter sido justificada com outras informações, além da única cotação apresentada, especialmente em razão do custo do insumo brita ter grande impacto na formatação dos preços de diversos serviços relevantes da planilha (base, CBUQ, concreto, TSD etc.).

24. Ademais, a equipe de auditoria verificou indícios de que, na prática, o consórcio executor não havia adquirido o insumo em pedreiras comerciais da região. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 88/2017, pelo menos parte da brita utilizada nas obras teria sido obtida por meio de exploração de uma jazida localizada e licenciada a cerca de 25 km da cidade de Juazeiro/BA, às margens da BR-235/BA. Essa pedreira já estava sendo utilizada pelo consórcio na execução de outro contrato pactuado com o DNIT, referente à construção da BR-235/BA, segmento Juazeiro/BA a Pinhões/BA (Contrato 05.00202/2014, em andamento). Esse empreendimento também foi objeto de auditoria deste Tribunal no âmbito do TC 025.760/2016-5.

25. Por fim, no seu relatório, a equipe de auditoria consignou que havia solicitado ao DNIT, a apresentação de Notas Fiscais de aquisição do insumo por parte do consórcio construtor, como forma de garantir a fidedignidade do valor adotado no orçamento. Contudo, essa solicitação não havia sido atendida.

1.1.1.1. Improriedade na composição de custos dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica”

2. Em relação a esse apontamento, a equipe de auditoria verificou indícios de que o orçamento da obra estava contemplando em duplicidade a atividade de “Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado”. Averiguou-se que tal atividade foi considerada tanto na CPU dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica” (diversas alturas), quanto em item próprio da planilha orçamentária, denominado como “Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado com fita metálica, 2 a 5 chumbadores”.

4.2 ACHADO “III.2: SOBREPREGO DECORRENTE DE QUANTITATIVO INADEQUADO”

4.2.1 Descrição do achado, transcrito da peça 9 (p. 10-11):

‘I.2 - Achado III.2 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado

1.2.1 – Síntese da irregularidade – Achado III.2

68. Verificaram-se indícios de superestimativa de quantitativos em serviços de terraplenagem, constantes do orçamento referencial da licitação (Edital RDC Presencial 578/2014-05) que culminou na formalização do Contrato 05.1177/2014.

69. Esses indícios foram caracterizados, sobretudo, considerando as seguintes fragilidades:

- a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;
- b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo”;
- c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de

empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação;

d) quantitativo do serviço “Transp. local c/ base. 10m3 rodov. não pav. (restr)” elevado, sem considerar que as operações de escavação já contemplam o transporte do material até a distância de 5.000 metros, e que, portanto, o momento de transporte deveria abarcar apenas a distância que ultrapassasse o trecho não contemplado nas composições de escavação;

e) cubação dos volumes de aterro compactado em solo reforçado em quantidade superior à necessária, decorrente das seções de cálculo adotadas, as quais consideram a espessura do pavimento de apenas 35 centímetros, com reflexos no volume do aterro especial.’

5. O débito imputado aos responsáveis, no valor de R\$ 1.311.266,78, decorre das irregularidades tipificadas nos achados III.1 (sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado) e III.2 (sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado), com o memorial descrito pela instrução de peça 11 (p. 9, item 51).

6. As medições acumuladas dos serviços com sobrepreço somam R\$ 11.003.694,12 (planilha, aba Ressarcimento, célula G67), e os preços corrigidos (contratado + ajustes TCU, célula K67) pela SeinfraRodoviaAviação alcançam o montante de R\$ 9.570.250,45, cuja diferença resulta no valor de R\$ 1.433.443,67, representando as medições acumuladas com sobrepreço ajustadas

7. Por meio do 6º Termo Aditivo (TA), o DNIT alterou o preço e/ou quantitativo dos seguintes itens (peça 11, p. 8, item 45), diminuindo o sobrepreço no montante de R\$ 122.176,89:

‘45. Objetivamente, por meio do 6º TA ao Contrato 05.1177/2014, o DNIT alterou os preços e/ou quantitativos dos itens de “fabricação das escamas de concreto ...” (item 7.2.1), “Transp. local c/ base. 10 m³ ...” (item 1.14) e “Aterro compactado em solo reforçado ...” (itens 7.2.4 a 7.2.8). O preço contratual foi reduzido em R\$ 4.471.846,82 (1/2014), passando a R\$ 71.027.153,19 (1/2014; peça 140, p. 2). Essa alteração culminou na redução de R\$ 122.176,89 nos valores dos serviços até então medidos’ (peça 141)

8. Entretanto, outros itens apontados como irregulares pelo TCU não tiveram a correção efetivada pelo DNIT no âmbito do 6º TA (peça 11, p. 8, item 46):

‘46. Ocorre que outros itens apontados como irregulares pelo TCU não tiveram a correção efetivada pelo DNIT no âmbito do ajuste realizado no 6º TA. São eles:

a) adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro (Achado III.1);

b) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto (Achado III.2);

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item ‘reaterro do rebaixo’ (Achado III.2);

d) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação (Achado III.2).’

9. Assim, considerando-se o valor das medições com sobrepreço ajustadas (R\$ 1.433.443,67) e a sua redução decorrente da assinatura do 6º TA, no valor de R\$ 122.176,89, restou o débito de R\$ 1.311.266,78.

EXAME TÉCNICO

I - Análise das alegações de defesa

10. Os responsáveis apresentaram as seguintes alegações de defesa:

a) Sr. Amauri Sousa Lima: peça 99;



- b) Sr. Tiago Cardoso Botelho: peça 85;
- c) Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira: peça 84;
- d) Sr. José Nivaldo de Mendonça: peça 81;
- e) Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda: peças 87-92;
- f) empresa Maia Melo Engenharia: peça 93.

I.1 - Alegações do Sr. Amauri Sousa Lima (peça 99, p. 1-34)

11. Conforme já dito, o responsável foi citado por duas condutas:

a) conduta 1: responsável por emitir documento (peça 18, p. 336), no qual aprova o orçamento e autoriza a elaboração do novo edital para execução das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro-BA;

b) conduta 2: responsável por atestar os cálculos relativos ao 6º TA e ao 7º TA - Contrato 05.01177/2014, deixando de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 46, p. 165-166, 290-291, 328-329, 338, e peça 50);

12. Em relação à conduta 1, o responsável informa que inicialmente foi lançado o Edital RDC Presencial 416/2014, que restou deserta, motivando-o a obter informações, de modo informal, junto a potenciais empresas do ramo objeto da licitação sobre o motivo da não participação de licitantes no certame.

13. As informações obtidas, de natureza informal, nas palavras do responsável, são no sentido de que “as possíveis licitantes entenderam que o orçamento referencial foi elaborado com base na tabela do SICRO 2”, conforme consta no Anexo I do Projeto Básico:

‘Os preços unitários que deram origem ao valor do orçamento referencial, foram elaborados com base na Tabela do SICRO 2 para o Estado da Bahia no mês base de Janeiro/2014.’

14. Aliado a esse fato, o responsável alega que as empresas não tinham certeza da forma como o preço da brita foi composto, devido ao sigilo do orçamento referencial e ao fato de “não haver jazidas de pedra disponíveis para exploração na região dos serviços”.

15. Para contornar o problema, o responsável menciona que o DNIT solicitou à Maia Melo Engenharia Ltda., empresa responsável pela elaboração do orçamento referencial e pela supervisão das obras, que realizasse cotações de brita na região em busca de preços comerciais para a composição do preço do orçamento de referência, uma vez que os preços para composição do SICRO é alimentada com as informações colhidas, principalmente em Salvador, onde a oferta é maior e com custos inferiores a locais mais distantes e com pouca exploração e oferta.

16. Como resultado, a Maia Melo esclareceu, através da correspondência Ct. 691/2017, que “(...) na elaboração do orçamento foram solicitadas na época cotações somente a duas empresas (conforme cópias dos e-mails em anexo) porque foram as únicas encontradas na região da obra disponíveis a oferecer preço, porém destas apenas 1 (uma) deu retorno (...)”, o que foi ratificado pelo DNIT, por meio da Declaração do Superintendente Regional da autarquia.

17. Assim, o responsável informa que a Superintendência Regional da Bahia declarou que só foi possível a obtenção de uma única cotação do insumo “brita comercial”, informação essa que consta no processo licitatório como justificativa pela utilização do preço do insumo brita superior ao do SICRO.

18. Na sequência, o DNIT lançou o edital 578/2014, com a seguinte informação no Anexo I do Projeto Básico:

‘Os preços unitários que deram origem ao valor do orçamento referencial, foram

elaborados com base na Tabela do SICRO 2 para o Estado da Bahia no mês base de Janeiro/2014. Na elaboração do orçamento foi considerado o preço da brita comercial praticado na região, cotado com a Britagem Senna (...)'” (grifamos)

19. O responsável admite que a não adoção do preço referencial da brita no SICRO 2 foi falha, mas a adoção do novo preço da brita por meio das cotações realizadas pela Maia Melo foi importante para que a nova licitação não fosse deserta novamente (peça 99, p. 5):

‘Dessa forma, entendemos que a justificativa para a tomada de decisão em abandonar o preço referencial da brita no SICRO 2 foi falha, no quesito de informações pendentes ou mais transparentes, estando evidentemente inclusive, ausente do processo administrativo, entretanto, a adoção do novo preço da brita por meio de cotações, foi de fundamental importância, uma vez que, conforme apresentado no primeiro certame licitatório, a insistência de adoção de preços de brita fora da realidade dos preços praticados na região, enfadaria continuamente em licitações fracassadas e desertas, prejudicando mais ainda, a população do entorno do empreendimento.’

20. Quanto à conduta 2, o responsável limita-se a informar que a decisão de realizar a rescisão do contrato SR-05/0177/2014 foi para que houvesse a liberação da rubrica orçamentária na Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) “para a continuidade para a realização do objeto do citado Contrato e os 7 (sete) viadutos que já se encontravam com os projetos aprovados”.

21. Ademais, o consórcio SVC/Paviservice demonstrou desinteresse na continuidade do contrato SR-05/0177/2014, solicitando a sua rescisão (peça 99, p. 6):

‘Para tanto, o Consórcio SVC / PAVISERVICE, por meio da Carta S/nº, de 07/11/2016, demonstrou o desinteresse na continuidade do respectivo Contrato, solicitando inclusive a rescisão contratual, justificada inicialmente nas dificuldades para a solução das pendências das interferências com a rede de energia elétrica, a rede de água e esgoto, desapropriações e rede ferroviária, e a falta de recursos para o total dos serviços, o que poderia gerar prejuízos ao Consórcio. Sendo assim, quando da rescisão contratual, já existia um desinteresse prévio do Consórcio à sua realização. E assim, não haveria mais serviços para serem medidos, e consequentemente, valores a serem retidos ou estornados, restando apenas a solução de cobrança por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU’

22. Por fim, alega que a motivação da decisão para a retirada da adequação contratual do preço da brita dos termos aditivos, era para possibilitar o aprofundamento das discussões e oitivas “sem a necessidade de continuarmos comprometendo o andamento do empreendimento, uma vez que não haveria mais valores para serem retidos ou estornados, por meio da execução do Contrato SR-05/0177/2014, sendo possível apenas, a emissão de Guia de Recolhimento da União – GRU” (peça 99, p. 8).

Análise Técnica

23. Inicialmente, cabe esclarecer que o débito imputado ao responsável, R\$ 1.311.266,78 (data de referência em 31/1/2014), decorre dos achados decorrentes da fiscalização realizada pelo Tribunal no âmbito do TC 006.617/2017-4 (Fiscalis 88/2017) e das suas condutas, como:

23.1 Aprovação de orçamento com sobrepreço decorrente de preços excessivos do insumo brita frente ao mercado e;

23.2 Aprovação de orçamento com indícios de superestimativa de quantitativos em serviços de terraplenagem, constantes do orçamento referencial da licitação (Edital RDC Presencial 578/2014-05) que culminou na formalização do Contrato 05.1177/2014:

a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;

b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente,

especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo”;

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo SICRO 2 (15%) na mesma situação;

23.3 Deixar de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE.

24 A defesa do responsável em relação ao preço elevado da brita no orçamento de referência fundamenta-se no fato de que a primeira licitação (RDC 416/2014) foi deserta, ocasionada, na visão do responsável e diante da obtenção “informal” dos motivos que ocasionaram a não participação dos potenciais licitantes, pelo fato de constar no Anexo I do Projeto Básico que os preços do orçamento básico tinham como referência o SICRO 2 que não refletiam a realidade da região, e sim da capital Salvador-BA, em sua grande parte.

25 O fato de a empresa Maia Melo ter realizado a cotação da brita, após solicitação do DNIT, junto a duas empresas, obtendo apenas uma cotação, já havia sido alegado pelo DNIT por ocasião das oitivas realizadas no âmbito do TC 006.617/2017-4, convertido na presente TCE.

26 A SeinfraRodoviaAviação, à época, salientou (peça 9, p. 6) que o DNIT aceitou que apenas dois fornecedores teriam se mostrado dispostos a cotar o preço da brita e que apenas um deles efetivamente apresentou sua cotação, deixando de exigir uma comprovação robusta quanto a fidedignidade dessa informação.

27 Nas alegações de defesa apresentadas não resta demonstrado, por meio de documentos, que a empresa supervisora atuou de maneira efetiva no sentido de obter, pelo menos, três cotações do insumo. Verifica-se que a Maia Melo se limitou a realizar apenas duas cotações (peça 101, p. 10-12), mesmo considerando que a brita é um insumo comumente utilizado em obras de engenharia e que, em razão disso, é normal existir diversos fornecedores comerciais desse material, sobretudo em uma região do porte de Juazeiro/BA e Petrolina/PE, notório polo econômico do Nordeste.

28 O responsável não se pronunciou quanto à superestimativa dos quantitativos de serviços de terraplenagem nem em relação à não consideração dos itens apontados pelo TCU como irregulares, que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública, quando da rescisão contratual.

29 Cabe mencionar que, no âmbito do TC 006.617/2017-4, foi prolatado o Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário (peça 8), no qual foi determinada a realização de audiência do responsável para que apresentasse:

‘9.2 (...) razões de justificativa acerca do descumprimento do dever de motivar, no âmbito do processo administrativo 50605.000924/2014-89, o seu ato que resultou na desconsideração do preço da brita divulgado no Sicro 2 e consequente fixação do preço desse insumo acima do referencial legal, contrariando o disposto no art. 4º c/c art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2013.’

30 Entretanto, a instrução (peça 11) que analisaria as razões de justificativa do responsável, propôs a conversão do TC 006.617/2017-4 em tomada de contas especial e a transferência dessa análise para a futura TCE, para evitar “um possível bis in idem” (peça 11, p. 13).

31 Analisando-se as justificativas apresentadas pelo responsável para atender ao Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário (peça 8), verifica-se que as mesmas não contribuem para elidir o débito apurado neste processo, limitando-se novamente a afirmar que a licitação inicial para aquisição de brita foi deserta e que, em outra obra similar realizada na BR-235/BA (Contrato SR-05.000202/2014), o mesmo insumo foi adquirido pelo preço de R\$ 80,00/m³.

32 Assim, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsável.

I.2 - Alegações do Sr. Tiago Cardoso Botelho (peça 85)

33 Da leitura da Matriz de Responsabilização decorrente da instrução do Processo TC-038.377/2019-5, o responsável informa que a pretensão de responsabilizá-lo pela “elaboração de planilhas/cálculos irregulares que teriam embasado o 6º TA e o 7º TA ao Contrato 05.1177/2014 gerando um acerto de contas desvantajoso para a Administração” não tem qualquer lastro probatório eis que se pautava na existência de um ato administrativo daquele servidor de mera tramitação/encaminhamento de documentos.

34 Informa que não há qualquer ilegalidade no conteúdo do Memorando ou do Despacho, ao contrário, referidos atos encaminharam documentos para análise, deliberação e decisão das autoridades competentes a quem se destinavam aqueles encaminhamentos e a quem competia, em torno daqueles documentos, exercer análise e deliberação quanto à sua utilização. Tratou-se de mero ato administrativo de tramitação que não possuía o condão de vincular a prática do ato futuro decidido e deliberado pela autoridade e tampouco de tornar o responsável o autor, co-autor ou partícipe da autoria dos documentos ali encaminhados.

35 O Memorando e o Despacho referidos trataram-se de atos de mero impulso processual decorrente da oficiosidade inerente ao processo administrativo e o responsável apenas anexou ao processo administrativo as planilhas e demais documentos que integravam o acervo documental que se encontravam no servidor (banco de dados) do órgão e que até aquele momento ainda não haviam sido acostados ao processo administrativo e digital, tudo isso para que houvesse a regular tramitação para análise e decisão da Autoridade acerca dos mesmos. O responsável alega que tais fatos não o fazem autor de qualquer documento senão daqueles em que conste sua assinatura (carimbo) digital.

36 Na sequência, informa que, em havendo algum tipo de irregularidade na planilha/cálculos ou em qualquer outro documento tramitado naquele momento, o dever de identificar tais irregularidades competia à autoridade competente de destino.

37 Assim, o responsável entende que a Matriz de Responsabilização busca atribuir a autoria de documentos causadores de prejuízos ao Erário (planilhas/cálculos irregulares) àquele que tão somente os encaminhou processualmente por meio de Memorandos/Despachos. Não há qualquer prova de que o responsável teria elaborado os documentos ditos ensejadores de danos ao Erário e cuja autoria lhe são inadvertida e irresponsavelmente imputadas.

38 O responsável destaca que o ônus de provar que ele foi o “responsável pela elaboração (autoria) de um documento (planilha/cálculo)” é de quem alega a imputação de autoria, caso contrário se estará a exigir do servidor a produção de prova negativa, consistente em demonstrar o que ele não fez.

39 Alega o responsável que não foi o autor dos cálculos ou de qualquer planilha que fora incluída nos autos dos processos administrativos por meio dos quais tramitaram a celebração do 6º T.A. e o 7º T.A. ao Contrato 05.1177/2014. Informa que somente anexou ao processo administrativo e digital as planilhas e demais documentos que integravam o acervo documental que se encontravam no servidor (banco de dados) do órgão e que até aquele momento ainda não haviam sido acostados ao processo digital, providência essa que fora adotada para que houvesse a regular tramitação daqueles expedientes para a análise e decisão da autoridade competente e a requerimento deste.

40 Informa, ainda, que os outros itens apontados como irregulares pelo TCU e que não tiveram a sua correção efetivada na celebração do 6º Termo Aditivo ao Contrato SR- 05/01177/2014, foram definidos e decididos pela autoridade competente da Superintendência Regional do DNIT na Bahia, e tal Termo seria contemplado, exclusivamente, para o atendimento de parte dos achados III.1 e III.2, uma vez que não haveria dívidas, nem questionamentos, assim como não haveria mais avanços de tratativas entre o DNIT e o TCU, cabendo dessa forma, a única via possível para a resolução, ou seja, promover a alteração contratual para corrigir partes das irregularidades apontadas nos achados III.1 e III.2.

41 **Segundo o responsável, não se pode** admitir qualquer responsabilização **sua**, sobretudo por não ser o autor da planilha “AJUSTE DE PREÇOS BR-407 TCU REVISADO QUANTITATIVO DE TRANSPORTE REV.03 SEM BRITA” e não ter sido o responsável pela decisão de não considerar a totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU e pela decisão de rescindir o

contrato e o fazê-lo nos termos em que fora celebrado.

42 *Reforça que não lhe cabia, por ausência de atribuições e competência para tal decisão, definir quais os achados seriam incluídos no citado 6º Termo Aditivo ao Contrato SR-05/01177/2014, ou quais os pontos dos achados seriam postergados para futuros debates e deliberações entre o DNIT e o TCU ou quais seriam ignorados. Adicionalmente, o responsável informa que não foi consultado e nem a ele foi oportunizado a possibilidade de emitir a opinião de quais itens deveriam ou não constar no referido 6º TA, o que evidencia que as deliberações e decisões quanto ao conteúdo do termo aditivo ficaram a cargo e por conta, exclusivamente, da autoridade superior sem qualquer participação sua.*

43 *Por fim, informa que se posicionou contrário a rescisão contratual sem que antes houvesse uma resolução final por parte do TCU, conforme consta do Despacho SEI/DNIT -1652861 de 29/8/2018, reproduzido a seguir (peça 85, p. 11):*

‘O Consórcio SVC/PAVISERVICE, executor do referido Contrato, solicitou a rescisão contratual, sobretudo, devido as restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal nos exercícios de 2015/2016/2017 e 2018. Entretanto, recomendamos aguardar a decisão final do Tribunal de Contas da União – TCU quanto às justificativas apresentadas quanto aos demais achados constantes do supracitado Acórdão, para então assim, ser lavrado o Termo de Rescisão.’

Análise Técnica

44 *Após a oitava proposta no relatório de fiscalização (Fiscalis 88/2017, TC 006.617/2017-4), de 3/7/2017, o DNIT elaborou o Memorando 033/2017/SVCONT/DNIT-BA (peça 102, p. 137-139) manifestando-se sobre a seguinte irregularidade apontada no relatório: duplicidade do serviço do item 7.2.1 Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado com fita metálica, 2 a 5 chumbadores.*

45 *Neste memorando, de 13/9/2017, elaborado pelo responsável, Sr. Tiago Cardoso Botelho, chefe do Serviço de Construção do DNIT-BA, à época, ele reconhece que o item 7.2.1 (Fabricação de escama) estava duplicado e deve ser excluído do orçamento mediante a realização de repactuação contratual, via formalização de Termo Aditivo ao contrato SR-05/01177/2014.*

46 *Assim, foi elaborado o 6º TA (peça 140), de 20/12/1997, no qual o DNIT alterou os preços e/ou quantitativos dos itens de “fabricação das escamas de concreto ...” (item 7.2.1), “Transp. local c/ base. 10 m³ ...” (item 1.14) e “Aterro compactado em solo reforçado ...” (itens 7.2.4 a 7.2.8). O preço contratual foi reduzido em R\$ 4.471.846,82 (1/2014), passando a R\$ 71.027.153,19 (1/2014; peça 103, p. 2). Essa alteração culminou na redução de R\$ 122.176,89 nos valores dos serviços até então medidos (peça 104).*

47 *Conforme já dito acima, as medições acumuladas dos serviços com sobrepreço somam R\$ 11.003.694,12 (planilha, aba Ressarcimento, célula G67), e os preços corrigidos (contratado + ajustes TCU, célula K67) pela SeinfraRodoviaAviação alcançam o montante de R\$ 9.570.250,45, cuja diferença resulta no valor de R\$ 1.433.443,67, representando as medições acumuladas com sobrepreço ajustadas.*

48 *Considerando que o 6º TA diminuiu o sobrepreço no montante de R\$ 122.176,89, restou o débito de R\$ 1.311.266,78 imputado aos responsáveis na presente TCE.*

49 *Verifica-se, assim, que o Memorando 033/2017/SVCONT/DNIT-BA, elaborado pelo Sr. Tiago Cardoso Botelho, concordou com algumas das irregularidades apontadas no relatório de fiscalização que, embora não tivesse considerado a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, resultaram na diminuição do débito em R\$ 122.176,89.*

50 *O memorando em tela não menciona expressamente que não concorda com o sobrepreço decorrente das irregularidades remanescentes após o 6º TA:*

50.1 *sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado:*

a) *adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do SICRO 2;*

50.2 sobrepreços decorrente de quantitativo inadequado:

a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;

b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo”;

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo SICRO 2 (15%) na mesma situação.

51 Ademais, conforme informado pelo responsável, o mesmo foi contra a rescisão contratual “sem que antes houvesse uma resolução final por parte desta Corte de Contas” (peça 85, p. 11). Como elemento comprobatório, menciona o Despacho SEI/DNIT – 1652861, de 29/8/2018, de sua autoria (peça 85, p. 11), do qual destacamos o seguinte excerto:

‘4. O Consórcio SVC/PAVISERVICE, executor do referido Contrato, solicitou a rescisão contratual, sobretudo, devido as restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal nos exercícios de 2015/2016/2017 e 2018. Entretanto, recomendamos aguardar a decisão final do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto às justificativas apresentadas quanto aos demais achados constantes no supracitado Acórdão, para então assim, ser lavrado o Termo de Rescisão.’

52 Cabe ressaltar que a posição do Sr. Tiago Cardoso Botelho teve concordância de outro responsável nos autos, o Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia, mediante o Despacho SER-BA/COENGE-CAF-BA, de 29/8/2018.

53 Em que pese o Despacho 2161753/ SRE - BA/COENGE - CAF - BA/SECONT - COENGE – BA (peça 105) ter subsidiado a elaboração do 7º TA, que resultou na rescisão do contrato em análise, verifica-se no item “6” do despacho citado a menção ao fato de que a rescisão “deverá ser realizada pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado da Bahia” (peça 48, p. 2), após análise da minuta do 7º TA pela Procuradoria Federal junto ao DNIT-BA. Assim, assiste razão ao responsável ao afirmar (peça 85, p. 14) que “a rescisão se ultimou por ato e decisão da Autoridade Competente que, como dito anteriormente sequer aguardou a manifestação da Procuradoria, de modo que nada pode ser atribuído a este servidor”.

54 Deste modo, considerando que a rescisão contratual, concretizada pelo 7º TA, deveria ser aprovada pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado da Bahia, bem como a boa fé do responsável ao propor, no Despacho SEI/DNIT 1652861/2018, que subsidiou a assinatura do 6º TA, que o DNIT-BA aguardasse a decisão final do TCU em relação às justificativas apresentadas pelos demais responsáveis quanto aos demais achados constantes do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário, propõe-se acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e retirá-lo do polo passivo do presente processo.

55 Deve ser ressaltado novamente, conforme dito acima, que o responsável, apesar de ter proferido o Despacho SEI/DNIT 1652861/2018 informando que a alteração contratual seria a situação mais vantajosa para o interesse público, com posterior encaminhamento ao superintendente para aprovação da minuta do 7º termo aditivo, já havia alertado e recomendado, de maneira infrutífera, a necessidade de se aguardar, antes da realização da rescisão contratual, a decisão final do TCU quanto às justificativas apresentadas quanto aos demais achados, e o pronunciamento da Procuradora Federal junto ao DNIT-BA.

1.3 – Alegações do Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira (peça 84)

56 Inicialmente, o responsável informa que necessário se faz diferenciar as peças indicadas como prova da má conduta, que não têm qualquer relação de causa e efeito. O primeiro Despacho, datado de 14/12/2017 (peça 102, p. 302 do TC 006.617/2017-4), trata do 6º TA Contrato SR-05/01177/2014, e o segundo despacho, datado de 28/11/2018 (peça 106 do TC-006.617/2017-4), refere-se ao 7º TA, que incluía a Rescisão.

57 Na sequência, o responsável menciona que o Despacho de 14/12/2017 refere-se exclusivamente à aprovação da Minuta do 6º TA de Rerratificação e Adequação dos Critérios de Pagamento ao Contrato SR-05/01177/2014 (Anexo I), que foi lavrado em 20/12/2017, quase 1 ano antes da lavratura da rescisão contratual. Este 6º TA considerou o atendimento ao determinado nos subitens 9.1.1.1., 9.1.2.4. e 9.1.2.5. do Acórdão 2.398/2017 – TCU – Plenário, alterando os itens de “fabricação das escamas de concreto ...” (item 7.2.1), “Transp. local c/ basc. 10 m³ ...” (item 1.14) e “Aterro compactado em solo reforçado ...” (itens 7.2.4 a 7.2.8). As alterações realizadas no 6º TA sanavam erros materiais que ocorreram quando da elaboração do orçamento referencial da contratação.

58 Naquele momento, o responsável alega que não tinha motivos para solicitar à autoridade competente a instauração de Tomada de Contas Especial, pois essa era a primeira ação tomada pela administração visando sanar as supostas irregularidades, não havendo naquela época intenção de encerrar-se aí. Não haviam sido esgotadas as providências administrativas com o intuito de regularizar a situação e reparar o suposto dano, pois o contrato ainda estava vigente e a Superintendência aguardava a resposta do TCU referente às oitivas.

59 Nas palavras do responsável, esperava-se que houvesse continuidade do contrato e novos termos aditivos ainda poderiam ser elaborados visando incluir alterações que considerassem a totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU e, desta forma, este servidor não tinha como prever a rescisão futura, que só ocorreria 11 meses depois. Portanto, naquele momento, não havia motivos para tomar qualquer ação visando solicitar à autoridade competente a abertura de uma TCE, uma vez que, ao analisar a Minuta do 6º TA, verificou que estava de acordo com os modelos adotados no DNIT. Assim, segundo o responsável, não era exigível conduta diversa da adotada por mesmo.

60 Como prova de boa-fé, informa que, enquanto desempenhava a função de substituto do Superintendente Regional, encaminhou o Ofício nº 836/2017/GAB/DNIT-BA e o Ofício nº 909/2017/GAB/DNIT-BA à empresa supervisora, ambos constantes no Anexo II, datados de 11/10/2017 e 1/11/2017, respectivamente, determinando a elaboração de planilha de cálculo contendo os valores a serem ressarcidos ou estornados, considerando os achados do TCU, na tentativa de sanar simultaneamente todas as supostas irregularidades apontadas. A supervisora respondeu os Ofícios através da Carta Ct. nº 678/2017 (Anexo III), endereçada ao Superintendente titular, informando que estava com dificuldades em atender a determinação e acabou ao final por não cumprir ao solicitado. Após essa resposta, **foi determinada pela autoridade competente a instrução do processo visando a readequação somente dos itens de serviços que continham erros considerados irrefutáveis**, o que originou o 6º TA.

61 Já o Despacho 2182174/ SRE - BA/COENGE - CAF – BA (peça 106), datado de 28/11/2018, elaborado 11 meses após a lavratura do 6º TA, refere-se ao 7º TA de Rerratificação, Reinício, Restituição do Prazo, Revisão de Projeto em Fase de Obras e Rescisão Amigável do Contrato 05.1177/2014. Nas palavras do responsável, os auditores do TCU se equivocaram ao afirmar que o nexo causal que imputa a responsabilização deste servidor seja o fato de que “se omitiu em adotar as providências para instauração da TCE, mesmo depois de ter aprovado os valores para a rescisão do contrato 05.1177/2014” (grifo nosso). Contudo, no Despacho 2182174/ SRE - BA/COENGE - CAF – BA, peça indicada pelos auditores como prova da conduta, não há qualquer aprovação do responsável, seja dos valores ou da minuta da rescisão, apenas um encaminhamento da Minuta do TA de Rescisão para análise e aprovação das instâncias superiores, de cunho protocolar e de mero impulso, não sendo revestido de conteúdo decisório.

62 O despacho, de acordo com o responsável, não possuía o condão de aprovação do referido aditivo contratual, mas sim as análises posteriores efetuadas. Segundo a Delegação de Competência contida na Portaria nº 2.336, de 18/12/2017 (peça 84, p. 23-24), o Coordenador de Engenharia da Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia não possuía competência para realizar a rescisão do contrato, de tal forma que, por via de consequência, não detinha competência funcional para aprová-la nem determinar que fosse feita. Desta forma, a tipificação da conduta imputada ao responsável não procede.

63 Por fim, o responsável informa, como prova de boa-fé, que alertou as autoridades superiores sobre o risco de proceder com a rescisão do contrato, a fim de evitar uma possível configuração de dano ao erário, elaborando, em 29/8/2018, o Despacho SEI nº 1653073 (peça 84, p. 26), no qual concorda e submete a recomendação constante no Despacho SEI nº 1652861 (peça 84, p. 27) do Chefe do Serviço de Construção, para que o contrato não fosse rescindido antes da decisão final do TCU quanto ao acolhimento das oitivas.

Análise Técnica

64 A análise das alegações de defesa do responsável, quanto à conduta de concordar e aprovar a Minuta do 6º TA com a desconsideração da totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU é similar à realizada para o Sr. Tiago Cardoso Botelho.

65 Conforme dito acima, após a oitiva proposta no relatório de fiscalização (Fiscalis 88/2017, TC 006.617/2017-4), de 3/7/2017, o DNIT elaborou o Memorando 033/2017/SVCONT/DNIT-BA (peça 102, p. 137-139, TC-006.617/2017-4) reconhecendo a duplicidade do item 7.2.1 e que o mesmo deveria ser excluído do orçamento mediante a realização de repactuação contratual, via formalização de TA ao contrato SR-05/01177/2014.

66 O responsável, ao elaborar o despacho de 14/12/2017 (peça 102, p. 302), concordou e aprovou a Minuta do 6º TA.

67 Assim, foi elaborado o 6º TA (peça 103), de 20/12/1997, no qual o DNIT alterou os preços e/ou quantitativos dos itens de “fabricação das escamas de concreto ...” (item 7.2.1), “Transp. local c/ base. 10 m³ ...” (item 1.14) e “Aterro compactado em solo reforçado ...” (itens 7.2.4 a 7.2.8). O preço contratual foi reduzido em R\$ 4.471.846,82 (1/2014), passando a R\$ 71.027.153,19 (1/2014; peça 103, p. 2). Essa alteração culminou na redução de R\$ 122.176,89 nos valores dos serviços até então medidos (peça 104).

68 Conforme já dito acima, as medições acumuladas dos serviços com sobrepreço somam R\$ 11.003.694,12 (planilha, aba Ressarcimento, célula G67), e os preços corrigidos (contratado + ajustes TCU, célula K67) pela SeinfraRodoviaAviação alcançam o montante de R\$ 9.570.250,45, cuja diferença resulta no valor de R\$ 1.433.443,67, representando as medições acumuladas com sobrepreço ajustadas.

69 Considerando que o 6º TA diminuiu o sobrepreço no montante de R\$ 122.176,89, restou o débito de R\$ 1.311.266,78 imputado aos responsáveis na presente TCE.

70 Verifica-se, assim, que o Despacho de 14/12/2017, elaborado pelo Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, concordou com algumas das irregularidades apontadas no relatório de fiscalização que, embora não tivesse considerado a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, resultaram na diminuição do débito em R\$ 122.176,89.

71 O despacho em tela não menciona expressamente que não concorda com o sobrepreço decorrente das irregularidades remanescentes após o 6º TA:

71.1 sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado:

a) adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro 2;

71.2 sobrepreços decorrente de quantitativo inadequado:

a) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;

b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo;

c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação.

72 Ademais, cabe lembrar que Sr. Tiago Cardoso Botelho foi contra a rescisão contratual “sem que antes houvesse uma resolução final por parte desta Corte de Contas” (peça 85, p. 11), fazendo constar seu posicionamento no Despacho SEI/DNIT – 1652861, de 29/8/2018:

‘4. O Consórcio SVC/PAVISERVICE, executor do referido Contrato, solicitou a rescisão contratual, sobretudo, devido as restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal nos exercícios de 2015/2016/2017 e 2018. Entretanto, recomendamos aguardar a decisão final do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto às justificativas apresentadas quanto aos demais achados constantes no supracitado Acórdão, para então assim, ser lavrado o Termo de Rescisão.’

73 O posicionamento do Sr. Tiago Cardoso Botelho teve concordância do responsável, mediante o Despacho SER-BA/COENGE-CAF-BA, de 29/8/2018 (peça 85, p. 12).

74 Em relação ao Despacho 2182174/SER-BA/COENGE-CAF-BA (peça 106), referente ao 7º TA, não se pode olvidar que a decisão final sobre a rescisão do contrato, semelhantemente ao analisado nas alegações de defesa do Sr. Tiago Cardoso Botelho, deve ser realizada pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado da Bahia” (peça 105, p. 2).

75 Deste modo, considerando que a rescisão contratual, concretizada pelo 7º TA, deveria ser aprovada pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado da Bahia, bem como a boa fé do responsável ao concordar, no Despacho SEI 1653073 (peça 84, p. 26), com o Despacho SEI/DNIT 1652861/2018, que subsidiou a assinatura do 6º TA, no sentido de que o DNIT-BA aguardasse a decisão final do TCU em relação às justificativas apresentadas pelos demais responsáveis quanto aos demais achados constantes do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário, propõe-se, semelhantemente à análise feita para a defesa do Sr. Tiago Cardoso Botelho, acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e retirá-lo do polo passivo do presente processo.

I.4 – Alegações do Sr. José Nivaldo de Mendonça (peça 81)

76 Com relação ao primeiro suposto desrespeito, decorrente de orçamento base com “(...) quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, ...”, o responsável ratifica o entendimento já apresentado à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia em agosto de 2017, em atenção ao Ofício 0381-2017-TCU/SeinfraRodovia, de que a aprovação de um Projeto, e por analogia, de um Relatório de Revisão de Projetos em Fase de Obras, não transfere para os seus avaliadores a responsabilidade pelas eventuais deficiências do Relatório aprovado, conforme preconizado no inciso I do Art. 2º da Instrução de Serviço nº 13/DG de novembro de 2008 (Diretrizes para Avaliação e Aprovação de Projetos de Infraestrutura de Transportes), “I — são de total responsabilidade da consultora e dos projetistas ..., a correta aplicação das metodologias adotadas, procedimentos de cálculos, quantitativos e orçamento, ... cabendo responder administrativa e juridicamente pelas falhas comprovadas no projeto, ...”, fundamentado em pareceres do Ministro Relator Marcos Vinicius Vilaça nos Acórdãos 385/2004 e 2084/2004, ambos do Plenário.

77 Alega o responsável que o parecer favorável à aceitação do Relatório foi emitido após a correção de uma série de inconsistências detectadas sobre a sua versão original quando da Análise de Projeto nº 001/2014 da Superintendência Regional do DNIT/BA, de 23/1/2014, em anexo. Entretanto, outras supostas inconsistências não foram acatadas pelos projetistas, que mantiveram o seu entendimento inicial, de forma que não cabe ao avaliador impor o seu entendimento sobre determinada concepção de projeto para a aprovação do Relatório, já que esta é de inteira responsabilidade dos projetistas e não do avaliador.

78 Com relação à irregularidade decorrente de orçamento base com preços superiores aos praticados no mercado, o responsável informa que o Relatório de Projeto em Fase de Obras faz referência ao reflexo financeiro sobre os custos da obra em função de preços unitários contratuais e não de preços relativos a sistemas de referências de custos, a exemplo do SICRO 2. Para efeitos comprobatórios, cita o parágrafo final do documento que recomendou aceitação do Relatório (peça 81, p. 2):

‘Em que pese a aprovação do Relatório de Revisão de Projeto em Fase, de Obras, ressaltamos que para a contratação de nova empresa visando a continuidade dos serviços

para conclusão das obras da Travessia Urbana de Juazeiro, uma vez que o Contrato 21-01163/2012 encontra-se em fase de rescisão amigável, se faz necessária a atualização do orçamento com os preços unitários do Sicro 2 e não com os preços contratuais que integram o presente Relatório.'

79 Por fim, informa que, segundo o contido no item 3.2 — DO ORÇAMENTO E PREÇO DE REFERÊNCIA (peça 57, p. 167), “o orçamento a que se refere o art. 40, §2º, inciso II, da Lei 8666/93, foi elaborado com base nos preços unitários do Sicro 2 para o Estado da Bahia, com o mês base de janeiro/2014, ...”. Nas palavras do responsável, ele não teve “qualquer participação na análise e/ou aceitação do orçamento base do Órgão que fundamentou a contratação das obras remanescentes para adequação de capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro/BA”.

Análise Técnica

80 O responsável, de forma sintética, alega que a aprovação de um Relatório de Projetos em Fase de Obras não transfere para os seus avaliadores a responsabilidade pelas eventuais deficiências do relatório aprovado e sim para os consultores e projetistas, citando, como fundamento, o art. 2º, inciso I, da Instrução de Serviço 13/DG/2008, transcrito pelo responsável (peça 81, p. 1), segundo o qual:

‘I — são de total responsabilidade da consultora e dos projetistas ..., a correta aplicação das metodologias adotadas, procedimentos de cálculos, quantitativos e orçamento, ... cabendo responder administrativa e juridicamente pelas falhas comprovadas no projeto, (...).'

81 A alegação de defesa não merece ser acolhida. Conforme se verifica na resposta ao Memorando 1064/2014/SV-ENG/DNIT-BA (peça 107, p. 124), o responsável declara expressamente que o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras relativo aos serviços objeto do contrato 21-01163/2012 “encontra-se em condições de aceitação”, contribuindo significativamente para a chancela e ratificação do orçamento nele contido, apesar deste orçamento apresentar as irregularidades tratadas nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6).

82 Propõe-se, assim, a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsável.

1.5 - Alegações do Consórcio SVC Construções Ltda. (Achado III.1, peças 87-92)

83 Em relação à irregularidade relativa à adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do SICRO (Achado III.1), a responsável informa (peça 87, p. 4-6) que no período do lançamento do edital 0578/2014-05, diversas obras públicas estavam em andamento na região de Juazeiro e Petrolina, citando como exemplos obras de saneamento básico e do projeto “Minha casa minha vida”, ocasionando uma alta na demanda do insumo, acarretando na alta do seu preço.

84 A responsável também ressalva que em outra obra rodoviária na BR-235/BA (contrato SR 05.00202/2014), na mesma região, a brita foi adquirida ao preço de R\$ 80,00/m³, anexando como prova as respectivas notas fiscais (peça 90, p. 8-25), concluindo que a realidade material de custo de insumos de diferentes contratos, obedeceram a mesma realidade.

85 Visando suprir a necessidade da demanda contratual, o Consórcio Construtor não deixou faltar o insumo para os serviços, adquirindo de onde dispuseram para o fornecimento, comprovadamente inspecionado pela Supervisora do contrato.

86 Segundo a responsável, foi constatado o preenchimento das Notas Fiscais erradamente no que se refere ao transporte do material, pois a aquisição, de fato, era preço FOB, sendo que o transporte da brita foi realizado pelos caminhões do Consórcio, custo das empresas, não considerados na aquisição do insumo. Contudo, detectada a falha no preenchimento do documento fiscal comprobatório da aquisição e emprego da brita, para corrigi-la, solicitou-se ao fornecedor do insumo, a Mineradora Pedra de Fogo – EPP, que esclarecesse equívoco, o que se deu, exarando uma declaração, onde fica esclarecida esta falha, informando que todo o material foi transportado pela empresa integrante do Consórcio. Para efeitos comprobatórios, a responsável anexou declaração, subscrita pela empresa, por seu representante legal, prestando o devido esclarecimento. (peça 90, p. 2).

87 *A responsável alega que alertou, à época, que os fornecedores da região não tinham condições de atender à demanda prevista, a ponto de contar com recusas no fornecimento do material, sem se afastar dos constantes atrasos nas entregas, e, por esta razão operacional, optou-se pela contratação da empresa Britaservice Serviço e Comércio Ltda. Esta empresa comprometeu-se a dar exclusividade para esta obra, e, portanto, tinha-se a garantido fornecimento do insumo e consequentemente assegurado a continuidade dos serviços. Por conta desse fornecimento, o Consórcio pode dar início aos serviços e concluir a etapa vista, inspecionada e conferida pela empresa Supervisora.*

Análise Técnica

88 *A SVC apresentou como alegações de defesa (peça 87, p. 4-5) a mesma argumentação utilizada quando da realização de sua oitiva no âmbito do TC 006.617/2017-4, ou seja, assegurou que em outro contrato firmado com o DNIT (Contrato 05.00202/2014) estaria adquirindo brita ao preço de R\$ 80,00/m³, anexando, como forma de comprovar sua informação, notas fiscais relativas a essas aquisições (peça 90, p. 7-25).*

89 *Conforme análise feita pela SeinfraRodoviaAviação no TC 006.617/2017-4 (juntado aos presentes autos como peça 9, p. 7-8), à qual se ratifica na presente análise das alegações de defesa, as notas fiscais (peça 90, p. 7-25) apresentadas pela SVC indicam que o valor unitário pago pelo produto/serviço adquirido nas cercanias de Juazeiro/BA, na época da licitação das obras, foi da ordem de R\$ 80,00/m³.*

90 *Entretanto, analisando-se os documentos fiscais apresentados pela SVC, constata-se que nesse valor de R\$ 80,00/m³ já se encontra incluso o custo do frete desde a pedreira até o ponto de entrega. Isso porque, nas notas fiscais disponibilizadas pelo consócio executor do Contrato 05.00202/2014 consta declarado que o frete é por conta do emitente (Mineradora Pedra de Fogo Ltda.). Portanto, o valor de R\$ 80,00/m³ refere-se ao binômio produto mais serviço de transporte da mercadoria.*

91 *Constatada a incidência do frete no valor da nota; o fato de que o canteiro de obras desse consórcio construtor referente ao Contrato 05.00202/2014 está localizado no km 325,9 da BR 235/BA (peça 108, p. 4-6); e que as instalações da empresa emitente das notas fiscais, Mineradora Pedra do Fogo, estão localizadas na BR-428/PE, km 169 (figuras 1, 2 e 3, a seguir); estima-se que no preço das notas apresentadas está incluso o transporte comercial em caminhão basculante de uma distância de 57,5 km.*

Figura 1 – Endereço da pedreira

MINERADORA PEDRA DO FOGO LTDA

Informações Gerais

Nome Fantasia MINERADORA PEDRA DO FOGO

País Brasil

Tipo de Perfil Companhia

ID 106847975

atividade

Atividade ISIC Principal 810 - Extração de pedra, areia e argila

Informação de contacto

Endereço BR 428 KM 169, SERRA DA SANTA, SERROTE PELADO, PETROLINA (56302970), Pernambuco, Brasil

Share 1 Print Tweet

Administrar perfil

Fonte: <https://trade.nosis.com>

Figura 2 – Localização da pedreira

Fonte: Google Earth. Figura meramente ilustrativa

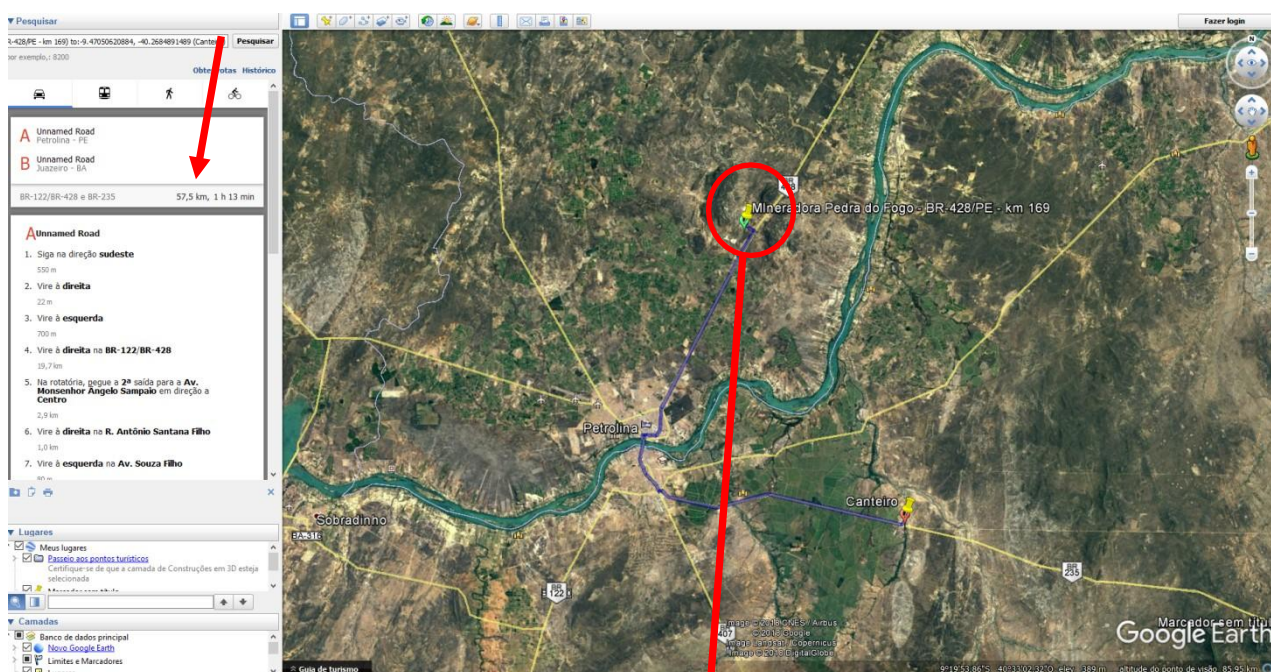
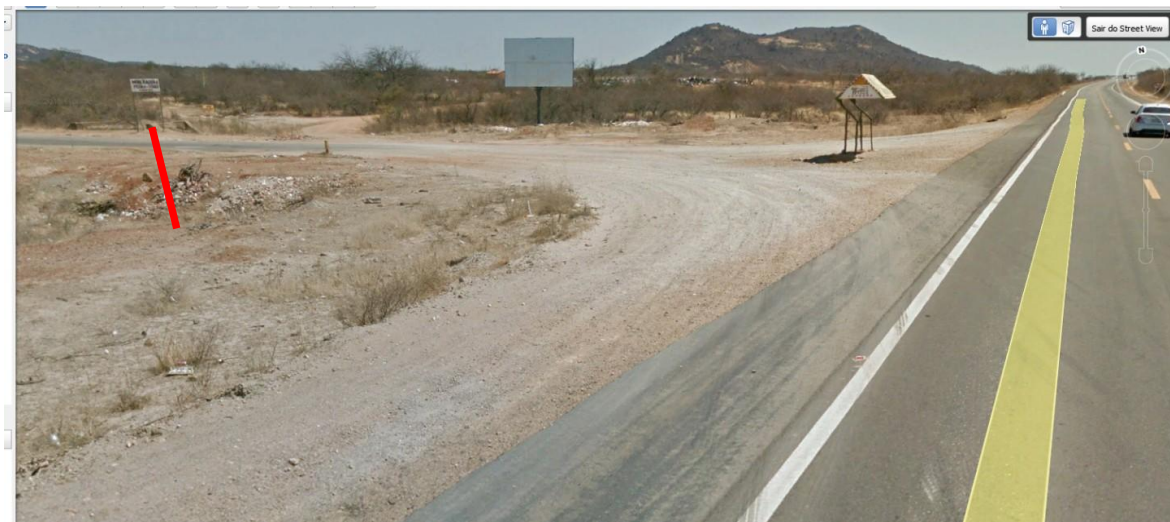


Figura 3 – Localização do canteiro de obras

Fonte: Google Earth. Figura meramente ilustrativa



92 A título de estimativa, adotando-se o custo do transporte comercial em caminhão basculante (Código SICRO 2 - 1 A 00 002 91) constante do Resumo dos Custos Unitários de referência do SICRO 2/BA em março/2014 (mês imediatamente anterior ao da primeira Nota Fiscal apresentada, peça 109, p. 2), no valor de R\$ 0,34/tkm e considerando a densidade da brita igual a 1,5 t/m³, conforme SICRO 2, têm-se que o custo do frete é da ordem de R\$ 29,33/m³ (57,5 x 1,5 x 0,34).

93 Assim sendo, descontando-se a estimativa do custo do frete do preço unitário constante das notas fiscais apresentadas, tem-se que o custo da brita seria da ordem de R\$ 50,67/m³ (R\$ 80,00 – R\$ 29,33).

94 Portanto, com base em documentos fiscais, é possível concluir que o preço da brita comercial constante do SICRO 2/BA – 1/2014, R\$ 53,14/m³, encontrava-se aderente ao valor praticado na região de Juazeiro/BA à época das obras, não havendo razão técnica para que a cotação do Sistema Referencial tivesse sido descartada, como de fato foi.

95 Cabe destacar que dentre as possibilidades para estimar o custo de frete da brita, a SeinfraRodoviaAviação considerou aquela menos gravosa para a SVC. Com efeito, a estimativa do custo de transporte poderia ser até maior do que os R\$ 29,33/m³ aqui calculados, bastando para isso considerar o fato de os caminhões terem que atravessar o centro urbano de Petrolina e de Juazeiro para chegar até o canteiro, encarecendo, assim, o custo do frete em virtude da diminuição da velocidade média de transporte incorrida pelos caminhões ao transitarem dentro da zona urbana.

96 A diferença da manifestação da SVC à oitiva promovida no TC-006.617/2017-4 e das alegações de defesa apresentadas nos presentes autos é que, nesta TCE, a SVC informa que as notas fiscais foram preenchidas “erradamente”, no que diz respeito ao transporte do material. Segundo a SVC, a aquisição foi feita com “preço FOB” (free on board), ou seja, o transporte da brita foi realizado pela própria SVC.

97 Com isso, a SVC pretende informar que o custo do insumo brita (R\$ 80,00/m³) na execução do contrato 05.00202/2014 não contém o custo com frete, calculado pela SeinfraRodoviaAviação no montante de R\$ 29,33, inferindo que o custo da brita de fato era R\$ 80,00/m³, compatível com o custo adotado no contrato SR05/01177/2014 (R\$ 86,30/m³), objeto de análise destes autos.

98 O consórcio, para comprovar que as notas fiscais apresentadas no contrato 05.00202/2014 foram preenchidas incorretamente e que o custo do frete foi custeado pelo próprio consórcio e não pelo emitente das notas fiscais (Mineradora Pedra de Fogo Ltda.), colacionou aos autos expediente (peça 90, p. 2) no qual consta uma declaração da mineradora de que “o frete de todo material

fornecido, foi realizado pelo Remetente, neste caso a PAVISERVICE”.

99 A declaração da empresa mineradora fornecedora de brita, por si só, não é capaz de provar que o frete da brita foi por conta do consórcio. A jurisprudência desta Corte, em casos envolvendo convênios e que analogamente podem ser usados no presente caso, é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos repassados foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.

100 Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade, no caso exemplificativo de convênios, entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.081/2022-TCU-1ª Câmara, 6942/2015-TCU-1ª Câmara, 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, 512/2016-TCU-2ª Câmara, entre outros).

101 Na sequência, o consórcio afirmou, que, em função da dificuldade em adquirir brita, teria optado por formalizar um contrato de exclusividade com a empresa Britaservice Serviço e Comércio Ltda.

102 Conforme já analisado pela SeinfraRodoviaAviação, por ocasião das oitivas realizadas no TC 006.617/2017-4, a formalização de um contrato de exclusividade entre o consórcio construtor e a Britaservice mostra-se como uma alternativa natural a ser adotada pelos envolvidos na avença.

103 Entretanto, cabe lembrar que no Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6, p. 14) registrou-se que uma das pessoas jurídicas integrantes do consórcio executor das obras (Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. - CNPJ 01.397.753/0001-45) figura como proprietária da empresa Britaservice, conforme informações obtidas da base de dados da Receita Federal (peça 110).

104 Assim, a informação dando conta da formalização do contrato de exclusividade em vez de servir para justificar a adoção do preço da brita superior ao SICRO 2, serve para evidenciar que, na prática, a partir desse fato, não haveria mais necessidade de o consórcio executor das obras adquirir o insumo em outras pedreiras comerciais da região. Com o contrato, o consórcio construtor passou a ter condições de explorar, por meio de empresa do próprio grupo, uma jazida localizada a cerca de 25 km da cidade de Juazeiro/BA, às margens da BR-235/BA. Tal jazida também está sendo utilizada nas obras de outro contrato do DNIT (05.00202/2014-DNIT), que trata das obras de pavimentação da BR-235/BA – seguimento entre Juazeiro e Pinhões, no qual o preço pactuado para insumo brita é de R\$ 80,00/m³ (3/2013) e a obtenção desse insumo foi orçado considerando a exploração direta do próprio consórcio executor das obras.

105 Assim, as alegações de defesa apresentadas pelo consórcio não merecem ser acolhidas.

I.6 - Alegações de Defesa da Maia Melo (Achado III.1, peça 93)

106 Segundo a responsável, a substituição do preço do insumo brita constante no SICRO 2 foi determinada pela Superintendência Regional do DNIT/BA face ao fracasso da 1ª tentativa de licitar as obras. Para tanto, o próprio Superintendente Regional do DNIT no estado da Bahia encaminhou os autos à Supervisão de Construção com solicitação dirigida à empresa Maia Melo, para que fosse realizada cotações do insumo brita comercial na região.

107 Assim, segundo a responsável, restou esclarecido que a realização das cotações para a obtenção do preço da brita praticado na região de Juazeiro/BA encontra fundamentação no disposto no Memorando Circular 219/2014/DIR/DNIT.

108 Ainda assim, foi mantido o apontamento por não ter ficado esclarecido que o trabalho da defendente foi corretamente realizado face a ausência de documentos que comprovassem a efetiva atuação da empresa supervisora no sentido de obter, pelo menos, três cotações da brita.

109 Nas palavras da Maia Melo, mesmo sendo considerado um grande Polo Econômico do Nordeste, as cidades de Juazeiro/Petrolina tinham poucas opções de pedreiras comerciais em operação

na época do orçamento. Ressalva que o Cadastro Nacional de Produtores de Brita publicado no ano de 2015 pelo DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral (<https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/outras-publicacoes-1/cadastro-nacional-de-produtores-de-brita>) identificou os seguintes fornecedores de brita na região:

Juazeiro

Risley Nascimento Sena Epp (Mineração Sena)

Av Irmã Dulce, 959 Juazeiro / BA

disk_areia@ig.com.br

(74) 3611-3040 / (74) 3613-3698

Petrolina

Mineralli Mineração e Construtora Ltda.

R João Braga Recife / PE

andrevhity@gmail.com

(87) 4104-0550 / (87) 4104-0550

Maria Elizabete da Silva Me (Pedreira Vitória)

Sítio Serrote Pelado km 22 BR 122 Petrolina / PE

(81) 34781-8172 / (87) 3863-2500

Rocha Firme Ltda.

Av. Anísio Moura Leal Petrolina / PE

110 Das empresas acima identificadas, apenas a Risley Nascimento Sena Epp se comprometeu a apresentar cotação, estando as demais com a produção comprometida.

111 A responsável ressalva que todos os fornecedores de brita listados acima são considerados de pequeno porte, segundo informações do cadastro nacional indicado acima. Entretanto, a responsável informa que tentou identificar outras pedreiras em operação na região, encontrando a Agilis Mineração que já estava em fase de encerramento de suas atividades, cuja baixa definitiva se deu em 29/7/2015.

112 A dificuldade de contato com as pedreiras foi destacada com a listagem de alguns e-mails enviados pela responsável.

113 Segundo a responsável, essas informações corroboram com as informações já apresentadas de que o mercado local estava com uma demanda fora da curva do insumo brita, fato que culminou com a dificuldade de se conseguir as cotações necessárias.

114 Adicionalmente, a responsável destaca que não tem qualquer ingerência nos preços fornecidos por terceiros em seu orçamento e que o processo de cotação em muito se distingue da aquisição, onde o Construtor adota suas estratégias de mercado para barganhar preço.

115 Na sequência, informa que o fato de o Consórcio Construtor não ter adquirido brita na empresa que se dispôs a fornecer cotação (Risley – Britagem Senna), apenas reforça a informação anteriormente alegada, pois seria estranho se a empresa desse uma cotação com o preço elevado e posteriormente, com o mercado aquecido, aceitasse fornecer o insumo com o preço bem menor.

116 Por fim, menciona que o seu trabalho ocorreu da forma que foi possível no momento, dentro das dificuldades locais, sendo uma injustiça tentar responsabilizá-la por qualquer diferença de preço no fornecimento do insumo, até porque, na fase de cotação, os fornecedores não costumam fornecer preços com desconto.

Análise Técnica

117. Conforme registrado na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 9, p. 7), por ocasião da análise das manifestações da oitiva realizada no TC 006.617/2017-4, as determinações contidas no Memorando Circular 219/2014/DIR/DNIT servem para embasar a realização de cotações de preço para agregados pétreos a serem utilizados na orçamentação de obras a serem licitadas. Apesar desse memorando abarcar exclusivamente obras de restauração, não se mostra razoável descartar sua aplicação neste caso em exame, embora as obras tratadas nesta instrução não sejam de restauração, e sim de adequação. Assim, a realização das cotações para a obtenção do preço da brita praticado na região de Juazeiro/BA encontra fundamentação no disposto no Memorando Circular 219/2014/DIR/DNIT (peça 108, p. 1-2).

118. Todavia, esse fato não serve para afastar os indícios de falhas verificadas no trabalho realizado pela Maia Melo para cotar o preço no insumo. Não bastaria simplesmente a alegação dando conta que apenas dois fornecedores se mostraram dispostos a cotar o preço da brita, e apenas um efetivamente apresentou a cotação, conforme resposta da Maia Melo à oitiva promovida no TC 00.617/2017-4 (peça 101, p. 5).

119. Assim, em suas alegações de defesa destes autos, a responsável informa que, à época da elaboração do orçamento, havia poucas pedreiras comerciais, listadas na sua defesa com base no Cadastro Nacional de Produtores de Brita (2015), publicado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Dessas empresas, somente a Mineração Sena se comprometeu a apresentar cotação, segundo a responsável.

120. Na resposta à oitiva promovida no TC 006.617/2017-4, juntada nestes autos (peça 101, p. 10-11), a Maia Melo apresentou somente duas mensagens enviadas por e-mail às empresas Mineração Sena (peça 101, p. 10) e Agilis (peça 101, p. 11) solicitando a cotação da brita.

121. Na sequência, a responsável limita-se a informar que à época da elaboração do orçamento, o mercado local (Juazeiro/BA) estava com uma forte demanda, “fora da curva”, já que o município de Juazeiro/BA estava repleto de “obras estruturadoras”, dificultando a obtenção das cotações necessárias (peça 93, p. 5).

122. Estas informações, isoladamente, não comprovam a efetiva atuação da empresa supervisora (Maia Melo) no sentido de obter, pelo menos, três cotações do insumo brita, razão pela qual propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela Maia Melo Ltda.

I.7 -Alegações de Defesa da SVC e da Maia Melo (ACHADO III.2, subitens “a” e “b”)

Alegações da SVC (subitem “a”, peça 87, p. 6-7)

123. A responsável informa que se reportará ao segmento executado, ou seja, da estaca 270+0,00 à estaca 353+4,47, pois “nada mais foi feito além daqueles serviços executados entre as referidas estacas, logo qualquer destaque de discussão de serviços para um contrato que foi rescindido perde razão de ser e objeto, quando não antes executados e que não se vai mais executar, pois contrato findo”.

124. Segundo a responsável, neste segmento foram encontrados diversos trechos com presença de material de baixa qualidade, sem condições de uso em terraplenagem, oriundos da deposição realizada de várias origens, tais como lixo, restos de construções, escavações do canal próximo, entre outros. Encontrados e removidos próximo à ponte do Rio J. Freitas e na intersecção 3 do eixo 1, conforme registrado nos relatórios fotográficos que acompanham as medições, estas são atestadas pela Fiscalização do DNIT e da Supervisora.

125. Relevante destacar, que “o quanto dito não é solto ao vento, mas fixona realidade material vista, constatada e atestada pela Supervisora Maia Melo. A prova é real”. (peça 91).

Alegações da SVC (subitem “b”, peça 87, p. 7)

126. De acordo com a responsável, este item foi respondido quando do rebate do subitem “a”, pois o mesmo, foi realizado. Ou seja, o questionamento do TCU somente teria sentido se os serviços não tivessem sido executados, o que, segundo a responsável, não é o caso, já que os mesmos foram “executados, supervisionados e pagos”, cabendo como justificativa para o subitem “b” em tela as mesmas justificativas apresentadas para o subitem “a”.

Alegações da Maia Melo (subitem “a”, peça 93, p. 6-7)

127. Segundo a responsável, o fato dos arquivos que embasaram a distribuição dos materiais não terem sido localizados não desqualificam a necessidade de realização dos serviços. O que se pode afirmar é que na época da elaboração da revisão, foram realizadas de fato verificações de seções do projeto e estudo do subleito que justificavam o acréscimo de áreas com necessidade de substituição de solos, nos locais indicados no projeto.

128. Informa, ainda, que no projeto executivo aprovado pelo DNIT, o material com CBR < 15% não seria adequado para o subleito.

129. Na sequência, alega que no trecho atacado pela construtora, além dos locais onde já constava a necessidade de rebaixo indicada pelo projeto executivo, foi indicada no RPFO a necessidade de rebaixo entre as estacas 293 e 316, e que não estava prevista no projeto executivo.

130. Tal indicação parte de uma falha identificada no próprio projeto executivo aprovado pelo DNIT, que apesar de ter apresentado no quadro resumo de ensaios constante no Volume 3º um CBR de 14,3% na estaca 299 e de 13,3% na estaca 309, não indicou a necessidade de rebaixo, mesmo diante de um CBR inferior a 15%.

Alegações da Maia Melo (subitem “b”, peça 93, p. 7-8)

131. Segundo a responsável, durante a execução da terraplenagem deste segmento foi encontrado material saturado que precisou ser substituído, “conforme fotos já apresentadas nos esclarecimentos fornecidos dentro do TC 006.617/2017-4”.

132. Adicionalmente, informa que no projeto executivo aprovado é possível identificar no quadro de localização e distribuição de matérias apresentado no volume 2, que o material de subleito entre as estacas 270 e 284, bem como entre as estacas 317 e 353 tinham a indicação de destino como “bota fora”. Assim, segundo a responsável, “não resta qualquer dúvida que o material retirado norebaixo do subleito era inservível para utilização no reaterro”.

Análise Técnica (SVC e Maia Melo (subitens “a” e “b”))

133. A SVC (peça 87, p. 6-9) e a Maia Melo (peça 93, p. 6-9) apresentaram como alegações de defesa (peça 87, p. 6-7) as mesmas argumentações utilizadas quando da realização de suas oitivas no âmbito do TC 006.617/2017-4. Conforme análise feita pela SeinfraRodoviaAviação no TC 006.617/2017-4 (juntado aos presentes autos como peça 9, p. 12-14), a qual é ratificada na presente análise das alegações de defesa, no geral, os elementos apresentados pelo responsável confirmam que, de fato, o projeto executivo revisado apresenta fragilidades na quantificação dos serviços de terraplenagem, em especial no rebaixo de subleito. Tais fragilidades podem interferir negativamente na condução das obras, inclusive com a possibilidade de proporcionar a execução e pagamento de serviços desnecessários.

134. Note-se que a própria supervisora, Maia Melo, responsável pela revisão do projeto executivo, admitiu, em sede de oitiva no âmbito do TC 006.617/2017-4, a possibilidade de terem sido cometidas falhas no processo de definição dos quantitativos de terraplenagem (peça 101, p. 6). Em sua alegação de defesa nos presentes autos, informa que “o fato dos arquivos que embasaram a distribuição dos materiais não terem sido localizados não desqualificam a necessidade de realização dos serviços” (peça 93, p. 6). Entretanto, novamente os fatos que embasaram a necessidade de substituição do solo não foram apresentados.

135. Ademais, os responsáveis não trouxeram qualquer justificativa para o fato de no projeto ter sido adotado um subleito com CBR mínimo de 15%, embora os estudos geotécnicos desse projeto apresentem elementos indicando a possibilidade de ser adotado um CBR de menor valor, o que reduziria a necessidade de substituição de subleito.

136. Também não foram apresentadas justificativas para o fato de ter sido considerado como rebaixo de subleito o acréscimo constante de 0,35 m na espessura das escavações, para compensar o espaço a ser ocupado pelas camadas estruturais (base e sub-base) do pavimento. Note-se que tais justificativas

apresentadas incorrem em equívocos conceituais, pois essa espessura adicional não se trata de rebaixo de subleito, e sim de corte de material para atingir o greide de terraplenagem. Como a própria designação revela, o rebaixo de subleito ocorre a partir do greide do subleito, ou seja, do greide de terraplenagem e não a partir do greide de pavimentação. A remoção do material acima do greide de terraplenagem deve ser tratada unicamente como corte. Caso contrário, a escavação desse material pode vir a ser quantificada em duplicidade: uma primeira vez no corte e uma segunda vez no rebaixo do subleito.

137. Deve ser ressaltado que, em determinados pontos, as diferenças verificadas entre a espessura de rebaixo prevista de acordo com as premissas do projeto e as efetivamente adotadas superam em muito 0,35 m. Por exemplo, na pista lateral 6, paralela ao eixo 1, entre as estacas 221 e 239, de acordo com a memória de cálculo, em toda extensão de 392,0 metros ocorreria a substituição do subleito numa profundidade de 1,62 m (peça 6, p. 28).

138. Outro fato que também denota a fragilidade do projeto executivo em relação a identificação de locais com necessidade de substituição de subleito diz respeito aos trabalhos realizados entre as estacas 270 e 353. Nesse trecho, os próprios responsáveis asseveram que o material que teria sido encontrado no momento das escavações (lixo, restos de construções, escavações do canal próximo, entre outros) seria de baixa qualidade, incompatível com o disposto no projeto e sem condições de uso em terraplenagem. Esse fato denota que os ensaios geotécnicos realizados não foram suficientes para bem caracterizar subleito, fato que corrobora as fragilidades apontadas no Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6).

139. Também vale registrar o fato de os responsáveis não terem apresentado qualquer manifestação quanto à ocorrência de duplicidade do item “regularização do subleito” (peça 6, p. 27). Recorde-se que a regularização do subleito consiste na conformação do “leito estradal, transversal e longitudinalmente, obedecendo às larguras e cotas constantes das notas de serviço de regularização de terraplenagem do projeto, compreendendo cortes ou aterros até 20 cm de espessura”, preferencialmente mediante reaproveitamento do material, adequando-o às características do projeto, conforme Norma DNIT 137/2010- ES (Pavimentação – Regularização do subleito - Especificação de serviço).

140. No Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6), a equipe de auditoria entendeu que:

‘a orçamentação conjunta, no mesmo trecho, das operações de regularização e rebaixo (com posterior reaterro) representa superposição de serviços, uma vez que tanto o reaterro do material substituído como a regularização devem obedecer às especificações necessárias à execução do pavimento (compactação 100% proctor nominal). Não se executa o reaterro do rebaixo, compactando-o conforme exigências do projeto, para posteriormente escarificá-lo, humidificá-lo e compactá-lo novamente, conforme operações mecânicas do item regularização.’

141. Mesmo considerando que, conforme as normas DNIT 137/2010-ES e DNIT 108/2009- ES, o serviço de regularização de subleito requer um controle geométrico mais rígido, não se mostrará razoável executar a última camada da terraplenagem, compactando-a conforme exigências do projeto, para posteriormente escarificá-la, umidificá-la e compactá-la novamente, conforme operações mecânicas do item regularização.

142. Assim, de maneira a evitar duplicidade de medição e pagamento, o procedimento correto seria quantificar a última camada da terraplenagem, inclusive quando esta se trata de substituição de subleito, apenas como regularização do subleito ou como aterro compactado na energia estabelecida em projeto.

143. A quantificação dos dois serviços para um mesmo segmento somente em condições excepcionais, em função de características específicas da obra que inviabilizem a finalização da terraplenagem com a realização do serviço de regularização de subleito, por exemplo em razão de ser inviável impedir o tráfego sobre plataforma terraplenada após a conclusão do serviço de regularização. Nesses casos, se mostra razoável que o serviço de regularização seja realizado imediatamente antes do início da execução das camadas estruturais do pavimento, de modo a evitar que o tráfego danifique o

subleito. Para esses casos excepcionais se mostra imprescindível que o projeto apresente uma justificativa detalhada.

144. Verifica-se, assim, que no projeto não consta nenhuma justificativa técnica tratando dos serviços de regularização de subleito, bem como os responsáveis não apresentaram qualquer manifestação em relação a essa questão.

145. Do exposto, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

1.8 -Alegações de Defesa da SVC e da Maia Melo (Achado III.2, subitem “c”)

Alegações de Defesa da SVC (subitem “c”, peça 87, p. 7-9)

146. Segundo a responsável, para o cálculo do fator de compactação, é necessário estabelecer uma correlação da densidade aparente do material após compactação e a densidade aparente do material “in natura”.

147. Quando da elaboração de Projetos de Engenharia Rodoviária, estes dados são estabelecidos através de ensaios de laboratório, para assim definir o coeficiente que deverá ser utilizado para o cálculo dos volumes necessários de cortes e empréstimos para a completa execução dos aterros.

148. Entretanto, a responsável alega que em face à enorme variedade de materiais existentes em todo o Brasil, o SICRO não é taxativo, mas sugere um coeficiente para servir de parâmetro para os cálculos, mas não determina que seja este o valor a ser adotado e sim recomenda, que seja utilizada a metodologia citada acima, “Afim, estamos num país continental, com gigantesca dimensão geográfica e com diversidade extrema de condições encontradas, logo a consideração, embora referenciada, tem que ser própria e específica de cada região executora das obras”.

149. Nas palavras da responsável, esta metodologia foi explicitada pela Supervisora Maia Melo Engenharia (peça 91), que explica tecnicamente o critério de apuração desse fator de compactação, procedimento com o qual a responsável concorda, já que a Maia Melo “utilizou corretamente o valor encontrado nos cálculos”

150. Na sequência, informa que (peça 87, p. 8):

‘A Auditoria do TCU não deve ter visto os anexos que apresentamos quando de nossa manifestação de 27/novembro/2017, (peça 92), ainda na fase da TC 006.617/2017-4, os quais são provenientes de Doutrinas, Acórdãos e Jurisprudências, realizados por este mesmo TCU, em casos semelhantes, ou seja, as exposições de compreensão técnica se deram acompanhada de, também, justificativa do aproveitamento da mesma compreensão por esse TCU em oportunidades de outros julgados, daí já visto por este Tribunal. Anexamos, também, ensaios realizados em diversos pontos do segmento em pauta, onde ficou constatado o índice de 1,24 para este fator (anexo 05). Estes valores foram apresentados pela Supervisora em sua correspondência ao TCU.

Alegações de Defesa da Maia Melo (subitem “c”, peça 93, p. 8-9)

151. A responsável define, inicialmente, o fator de compactação como sendo a relação entre o volume de material no corte de origem e o volume que este mesmo material ocupará no aterro, após ser compactado. Esse fator, normalmente é avaliado pela relação inversa às correspondentes densidades aparentes secas:

$$F_h = D_{comp} / D_{empréstimo}$$

Onde:

D_{empréstimo}: densidade aparente seca do material no corte de origem (densidade “in situ”);

D_{comp}: densidade aparente seca do material, extraído do corte, após a compactação no aterro.

152. Segundo o Manual de Implantação Básica (DNER), na prática, costuma-se trabalhar com valores médios de *D_{empréstimo}* e *D_{comp}* para segmentos de características geológicas homogêneas, aplicando-se

ainda um fator de segurança, usualmente de 5%, para compensar perdas durante o transporte dos materiais de terraplenagem e possíveis excessos na compactação.

153. Assim, a responsável conclui que o fator de homogeneização calculado com as densidades dos materiais utilizados na obra foi de 1,21 em média, assim, adotou-se um fator de 1,20 com acréscimo do fator de segurança de 5%, considerando-se $F_h = 1,25$.

154. No entendimento da responsável, o percentual de 15% adotado pelo SICRO serve de base referencial, cuja aplicação depende de confirmação através de ensaios efetuados em laboratório. O projeto executivo aprovado pelo DNIT previa um $F_h = 1,30$, conforme se verifica no quadro resumo de distribuição de matérias constante na página 49 do volume 2 – Projeto de Execução.

155. Assim, de acordo com a responsável, resta demonstrado que o fator de homogeneização adotado pelo SICRO não se aplica para o trecho em questão, pois tanto o Projeto Executivo aprovado, como o RPFO indicaram percentuais maiores.

156. Por fim, ressalva que no ensaio apresentado pela Consórcio Construtor o fator de homogeneização adotado no RPFO veio a se confirmar quando da execução dos serviços.

Análise Técnica SVC e Maia Melo (Achado III.2, subitem “c”)

157. Como bem salientado pela instrução (peça 9) que analisou a oitiva dos responsáveis no âmbito do TC 006.617/2017-4, um cálculo preciso do fator de compactação é de suma importância na execução de obras. Esse fator é utilizado para embasar parte significativa do projeto de terraplenagem, sobretudo a elaboração do diagrama de distribuição de massas.

158. A Maia Melo afirma (peça 93, p. 8-9) que calculou o fator de compactação (1,25) a partir da avaliação das densidades do material a ser utilizado na obra, contudo, não foram apresentados elementos técnicos que corroborem essa afirmação.

159. A SVC informou que realizou “ensaios realizados em diversos pontos do segmento em pauta, onde ficou constatado o índice de 1,24 para este fator” (peça 87, p. 8) e destacou o anexo 5 como elemento probatório juntado à época da resposta a oitiva e que, possivelmente, não foi levado em consideração na análise do TCU no processo originador desta TCE. Este documento é o mesmo apresentado pela SVC por ocasião das oitivas realizadas no âmbito do TC 006.617/2017-4 e, conforme conclusão da SeinfraRodoviaAviação (peça 9, p. 15), da qual se corrobora, contém “o resultado de apenas três pontos de coleta e estudo, não sendo o suficiente para se afirmar, de maneira confiável, que essa amostra seja representativa e que a partir dela seja viável fazer um estudo estatístico, tal como dispõe o Manual de Implantação Básica de Rodovia – Publicação IPR-742/2010”.

160. A SVC também juntou aos autos o “anexo 4” (peça 91), no qual estaria “explicitada” pela Maia Melo a metodologia de apuração do fator de compactação. Entretanto, verifica-se que a referida metodologia corresponde à alegação de defesa da Maia Melo na presente TCE (peça 93, p. 8-9), desprovido, portanto, de elementos técnicos.

161. Diante disso, embora reconheça-se que o valor constante do SICRO 2 pode não representaro solo utilizado nas obras da travessia urbana de Juazeiro/BA, não se pode acatar as demais justificativas apresentadas pelos responsáveis, em razão da ausência de elementos técnicos que as fundamentem.

CONCLUSÃO

162. Conforme análise feita no itens anteriores, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Tiago Cardoso Botelho e Antônio Carlos Cruz de Oliveira podem ser acolhidas, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis.

163. Em relação às alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Amauri Sousa Lima e José Nivaldo de Mendonça e pelas empresas Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e Maia Melo Engenharia, propõe-se o não acolhimento delas, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

164. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis listados no item anterior. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

165. Quanto ocorrência ou não da prescrição, à luz da Resolução TCU 344/2022, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, de acordo com o art. 2º do referido normativo e seu termo inicial se dará na data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, ou seja, 7/8/2017 (elaboração do relatório do Fiscobras 2017).

166. Com a realização da oitiva dos responsáveis em 9/8/2017, no âmbito do TC 006.617/2017-4, o prazo prescricional foi interrompido, ocorrendo nova interrupção com a citação dos responsáveis em 11/10/2021, já no âmbito destes autos, não se verificando, assim, a ocorrência da prescrição.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

167. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

168. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares com ressalva** as contas dos Srs. Tiago Cardoso Botelho (CPF: 830.284.805-06) e Antônio Carlos Cruz de Oliveira (CPF: 631.108.065-68), dando-se-lhes quitação;

169. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e §§ 1º 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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Amauri Sousa Lima (CPF: 239.914.026-53) e José Nivaldo de Mendonça (CPF: 256.444.405-91), e condená-los, em solidariedade, com as empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. (CNPJ: 01.543.722/0001-55) e Maia Mello (CNPJ: 08.156.424/0001-51), ao pagamento da quantia 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 e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.311.266,78	31/1/2014

Valor atualizado até 14/3/2023: R\$ 2.342.830,90

170. aplicar aos Srs. Amauri Sousa Lima (CPF: 239.914.026-53) e José Nivaldo de Mendonça (CPF: 256.444.405-91), e às empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. (CNPJ: 01.543.722/0001-55) e Maia Mello (CNPJ: 08.156.424/0001-51), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

171. determinar ao Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes (DNIT), nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto da dívida na remuneração dos servidores, em favor dos cofres do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

172. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários, caso não atendidas as notificações;



173. encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Bahia, 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 comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;”

6. O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se de acordo, em essência, com a proposta da unidade técnica, observando apenas que o Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda. também devem ter suas contas julgadas pela irregularidade. Transcrevo o parecer da lavra do Subprocurador Paulo Soares Bugarin (peça 118):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência do Acórdão 2509/2019-Plenário (peça 2), prolatado nos autos do TC 006.617/2017-4 (RA), referente à auditoria do Fiscobras 2017, realizada nas obras de “Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA”, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

2. *Conforme o Relatório de Auditoria, foi constatado sobrepreço/superfaturamento no Contrato 05.01177/2014 (Edital RDC Presencial 578/2014-05), celebrado com o Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação, decorrente das seguintes irregularidades:*

- a) ‘adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro 2;*
- b) impropriedade na composição de custos dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica”;*
- c) superestimativa de quantitativos em serviços de terraplenagem, constantes do orçamento referencial da licitação.’*

3. *Informados sobre esses achados de auditoria, os gestores alteraram parcialmente o contrato por meio do 6º Termo Aditivo (de dezembro de 2017; peça 103). Nos termos dos cálculos elaborados pelo Dnit, houve a redução do orçamento em R\$ 4.471.846,82, com impacto de **R\$ 122.176,89** no valor das medições já realizadas:*

‘45. Objetivamente, por meio do 6º TA ao Contrato 05.1177/2014, o DNIT alterou os preços e/ou quantitativos dos itens de “fabricação das escamas de concreto ...” (item 7.2.1), “Transp. local c/ basc. 10 m³ ...” (item 1.14) e “Aterro compactado em solo reforçado ...” (itens 7.2.4 a 7.2.8). O preço contratual foi reduzido em R\$ 4.471.846,82 (1/2014), passando a R\$ 71.027.153,19 (1/2014; peça 140, p. 2). Essa alteração culminou na redução de R\$ 122.176,89 nos valores dos serviços até então medidos (peça 141). (Peça 11, p. 8.)’

4. *Houve, ainda, a celebração do 7º TA, em novembro de 2018 (peça 47), que teve como objeto o acréscimo de R\$ 279.302,39 ao Contrato 05.1177/2014 e a sua rescisão.*

5. *Nem todos os itens apontados como irregulares pelo TCU tiveram a correção efetivada por meio das alterações contratuais mencionadas (peça 11, p. 8). Ao se refazer os cálculos, considerando todos os indícios de irregularidades contabilizados na Tabela 01 e Tabela 2A do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6, p. 12 e 18) e seguindo a mesma metodologia utilizada pelo Dnit, chegou-se ao superfaturamento de R\$ 1.433.443,67. Como o contrato foi rescindido com o ressarcimento de apenas R\$ 122.176,89, restaram R\$ 1.311.266,78 a serem restituídos (peça 141 do TC 006.617/2017-4).*

6. *Assim, foi instaurada a presente TCE, cuja instrução ficou a cargo da SeinfraElétrica (atual AudElétrica), dando-se prosseguimento às citações dos responsáveis, conforme segue:*

‘45.1.1 Sr. Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do DNIT/BA:

- a) conduta 1: responsável por emitir documento (peça 18, p. 336, c/c peça 17, p. 1-2), no qual aprova o orçamento e autoriza a elaboração do novo edital para execução das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro-BA;*
- b) conduta 2: responsável por atestar os cálculos relativos ao 6º TA e ao 7º TA - Contrato 05.01177/2014, deixando de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao*

disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 165-166, 290-291, 328-329, 338, e peça 147);

45.1.2 **Sr. Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/BA**, responsável pela elaboração dos cálculos que embasaram o 6º TA e o 7º TA ao Contrato 05.1177/2014 sem a consideração da totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 137 a 139, e peça 145);

45.1.2 **Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da SRDNIT/BA**, responsável por concordar e aprovar a minuta do termo aditivo de rerratificação e adequação do critério de pagamento do Contrato 05.1177/2014 com a desconsideração da totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU, deixando de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU (peça 143, p. 302, e peça 146);

45.1.4 **Sr. José Nivaldo de Mendonça, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDNIT/SE**, responsável por emitir e enviar documento em resposta ao Memo. 1064/2014/SVENG/DNIT-BA (peça 17, p. 124-125), declarando estar em condição de aceitação o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA, no qual constam orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado e quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017, o que configura desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, § 3º, ambos da Lei 12.462/2011;

45.1.5 **Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda, executor das obras** do Contrato 05.01177/2014 e recebedor de recursos pagos indevidamente, contrariando o disposto na cláusula 5.1 do Contrato SR-05/01177/2014;

45.1.6 **A empresa Maia Melo Engenharia, responsável pela elaboração do orçamento do relatório de adequação das quantidades para licitação da obra**, em desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011; (Grifos originais. Peça 60, p. 10-11.)

7. Regularmente citados, todos os responsáveis compareceram aos autos, e suas alegações de defesa foram analisadas conforme instrução de mérito de peça 111.
8. Em relação às responsabilidades atribuídas, a unidade instrutiva acolheu os argumentos dos Srs. Tiago Cardoso Botelho e Antônio Carlos Cruz de Oliveira, por considerar que estes adotaram providências compatíveis com os cargos que ocupavam, tendo recomendado à autoridade superior que não autorizasse a rescisão contratual antes de uma resolução final por parte do TCU, e que não lhes cabia a decisão final a esse respeito (peça 111, p. 9-13).
9. Os argumentos destinados a descaracterizar o débito foram apresentados pelo consórcio construtor e pela empresa supervisora da obra, e se mostraram semelhantes aos analisados por ocasião das oitivas realizadas no âmbito do TC 006.617/2017-4, os quais não foram capazes de elidi-lo (peça 111, p. 15-18 e 20).
10. Diante disso, e considerando afastada a hipótese de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento neste caso (peça 111, p. 25), a AudElétrica apresentou proposta de encaminhamento nos seguintes termos:

‘168. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares com ressalva** as contas dos Srs. Tiago Cardoso Botelho (...) e Antônio Carlos Cruz de Oliveira (...), dando-se-lhes quitação;

169. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e §§ 1º 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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Amauri Sousa Lima (...) e José Nivaldo de Mendonça (...), e condená-los, em solidariedade, com as empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice

Ltda. (...) e Maia Mello (...), ao pagamento da quantia 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 e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.311.266,78	31/1/2014

Valor atualizado até 14/3/2023: R\$ 2.342.830,90

170. aplicar aos Srs. Amauri Sousa Lima (...) e José Nivaldo de Mendonça (...), e às empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. (...) e Maia Mello (...), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.’ (Peça 111, p. 25-26.)

II

11. *Desde já, manifesto minha concordância com as análises e conclusões obtidas pela unidade instrutiva.*
12. *Cumprer retomar que os itens apontados como irregulares no Relatório de Auditoria que não tiveram a correção efetivada pelo Dnit, no âmbito do ajuste realizado, foram:*
 - ‘a) adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sicro (Achado III.1);*
 - b) consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto (Achado III.2);*
 - c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo” (Achado III.2);*
 - d) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação (Achado III.2).*
13. *Compulsando os autos, verifica-se que as unidades instrutivas apresentaram robusta fundamentação técnica, tanto ao caracterizar as irregularidades (peça 6), quanto ao analisar os argumentos trazidos em relação a esses pontos por ocasião das oitivas (peças 9 e 11) e das citações realizadas (peça 111).*
14. *Estando os autos em meu Gabinete, o representante do Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. apresentou ainda memoriais, reforçando alguns pontos das alegações de defesa. Contudo, considero que estes já foram devidamente enfrentados nas referidas análises, conforme passo a expor.’*

III

15. *Em relação ao insumo brita, tem-se que o valor adotado no orçamento de referência pesquisado pela supervisora Maia Melo (com base em única referência obtida) foi muito superior ao custo unitário do Sicro 2, induzindo à contratação com sobrepreço/superfaturamento, com impacto nos seguintes serviços:*
 - a) ‘Base estabilizada granul. c/mist. Solo-brita BC;*
 - b) CBUQ - capa de rolamento AC/BC;*
 - c) CBUQ - binder AC/BC;*

- d) *Fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado com fita metálica, 2 a 5 chumbadores;*
- e) *Concr.estr.fck=15mpa-c.raz.uso ger conf.lançac/BC;*
- f) *Meio-fio de concreto - MFC 01 AC/BC.'*
16. *A esse respeito, por meio dos memoriais, a defesa do consórcio reitera que:*
- a) *'o contratado desconhecia a metodologia utilizada pelo Dnit para obter o preço referencial do insumo brita;*
- b) *à época do lançamento do Edital de Licitação 0578/2014-05, que originou a contratação do consórcio, estavam em andamento diversas obras na região de Juazeiro/Petrolina, ocasionando uma demanda acima do normal do insumo brita;*
- c) *para outra obra na BR-235/BA (Contrato SR 05.00202/2014), naquela mesma região e no mesmo período, o insumo brita foi adquirido ao preço de R\$ 80,00/m³, conforme notas fiscais juntadas aos autos (peça 90, p. 7-25);*
- d) *a primeira licitação realizada para o objeto em tela considerou o custo de referência do insumo brita obtido no Sicro 2 e restou deserta, e o Sr. Amauri Sousa Lima, então Superintendente Regional do Dnit na Bahia, concluiu que o motivo teria sido a defasagem entre o valor consultado no Sicro 2 e o praticado na região à época;*
- e) *o preço do insumo de brita praticado no Contrato 05.1177/2014 refletia o preço praticado à época da licitação, o que estaria comprovado nas notas fiscais juntadas no processo de auditoria (peça 39, p. 25, e peça 40), que também foram reapresentadas nos memoriais.'*
17. *É de se reconhecer que não caberia ao contratado conhecer a metodologia de preços do Dnit para balizar a apresentação de sua proposta. Contudo, as licitantes que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado (Acórdãos 1304/2017-Plenário, 992/2022-Plenário, 8497/2022-2ª Câmara).*
18. *Diante da situação configurada, caberia ao Consórcio SVC/Paviservice Ltda. demonstrar a regularidade dos valores praticados no âmbito do Contrato 05.01177/2014.*
19. *Conforme análise que precedeu o Acórdão 2509/2019-Plenário, não há elementos que respaldem a conclusão de que a primeira licitação restou fracassada por haver considerado o custo unitário do Sicro 2 para o insumo brita:*
- ‘41. **O DNIT não apresentou quaisquer elementos comprobatórios que suportem a sua afirmação no sentido de que o insucesso da licitação relativa ao Edital 416/2014-05, licitação deserta que antecedeu o Edital 578/2014-5, tivesse como causa a suposta inadequação do preço do Sicro-2 em relação ao preço praticado no mercado local para o insumo brita. (...)**
42. **Causa estranheza a afirmação do Superintendente Regional acerca de reclamações recebidas sobre o insumo brita. Registre-se que o orçamento licitado foi de caráter sigiloso, e que o edital não continha planilha que permitisse aos licitantes inferir o custo unitário do insumo contido no orçamento da administração.** Assim, em tese, não haveria como pessoas externas ao DNIT ou aos Órgãos de Controle terem conhecimento do custo de um insumo específico do orçamento da administração. Ou seja, em princípio, apenas o DNIT tinha conhecimento do custo da brita adotado no seu orçamento, não sendo razoável supor que atores externos à autarquia pudessem identificar como causa preponderante do insucesso da licitação deserta (Edital 416/2014-05) uma suposta defasagem no preço da brita no Sicro 2 em relação àquele praticado no mercado local.
43. **Avalia-se, ademais, que mesmo o DNIT, de forma isolada, teria dificuldades para chegar a essa conclusão da suposta defasagem do preço da brita no Sicro 2. Isso porque, também em 2014, a autarquia formalizou o Contrato 05.00202/2014-DNIT, cujo objeto trata das obras de pavimentação da BR-235/BA – Segmento entre Juazeiro/BA e Pinhões/BA, englobando, inclusive, trecho no perímetro urbano de Juazeiro/BA. Nesse contrato o DNIT pactuou as obras considerando a brita obtida por exploração direta da empresa construtora, ao custo de R\$ 29,35/m³ (3/2013).’ (Grifei. Instrução da SeinfraRodoviaAviação. Peça 9, p. 6.)**

20. As notas fiscais referentes à aquisição de brita à época também não socorrem o consórcio (peça 90, p. 7-25; peça 39, p. 25; peça 40 e memoriais), pois nelas está especificado que o fornecimento inclui o frete (entrega pelo emitente), e o abatimento desse serviço acaba por corroborar o custo unitário do Sicro 2 como válido para o insumo (peça 9, p. 8; peça 111, p. 15-17).
21. Em suas alegações de defesa, o contratado afirmou que a informação sobre frete nas notas fiscais estaria incorreta, mas o argumento não pode ser acolhido, conforme se depreende da análise mais recente da AudElétrica:

‘96. A diferença da manifestação da SVC à oitiva promovida no TC-006.617/2017-4 e das alegações de defesa apresentadas nos presentes autos é que, **nesta TCE, a SVC informa que as notas fiscais foram preenchidas “erradamente”, no que diz respeito ao transporte do material. Segundo a SVC, a aquisição foi feita com “preço FOB” (free on board), ou seja, o transporte da brita foi realizado pela própria SVC.**

97. Com isso, a SVC pretende informar que o custo do insumo brita (R\$ 80,00/m³) na execução do contrato 05.00202/2014 não contém o custo com frete, calculado pela SeinfraRodoviaAviação no montante de R\$ 29,33, inferindo que o custo da brita de fato era R\$ 80,00/m³, compatível com o custo adotado no contrato SR05/01177/2014 (R\$ 86,30/m³), objeto de análise destes autos.

98. O consórcio, para comprovar que as notas fiscais apresentadas no contrato foram preenchidas incorretamente e que o custo do frete foi custeado pelo próprio consórcio e não pelo emitente das notas fiscais (Mineradora Pedra de Fogo Ltda.), colacionou aos autos expediente (peça 90, p. 2) no qual **consta uma declaração da mineradora de que “o frete de todo material fornecido, foi realizado pelo Remetente, neste caso a PAVISERVICE”.**

99. A declaração da empresa mineradora fornecedora de brita, por si só, não é capaz de provar que o frete da brita foi por conta do consórcio. A jurisprudência desta Corte, em casos envolvendo convênios e que analogamente podem ser usados no presente caso, é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos repassados foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.

100. **Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado.** Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade, no caso exemplificativo de convênios, entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.081/2022-TCU-1ª Câmara, 6942/2015-TCU-1ª Câmara, 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, 512/2016-TCU-2ª Câmara, entre outros).’ (Grifêi. Peça 111, p. 17-18.)

22. Vale repisar que o custo efetivamente arcado pelo consórcio contratado em relação à brita pode ser ainda menor que o obtido no Sicro 2, uma vez que os elementos dos autos indicam que o insumo utilizado foi proveniente de jazida natural, explorada por empresa do próprio grupo:

‘52. Por se tratar de obra dentro do perímetro urbano do município de Juazeiro/Ba, **o orçamento básico adotou a premissa de que o material pétreo do empreendimento seria proveniente de jazidas comerciais, em detrimento da exploração por parte da própria empresa contratada pelo DNIT, solução sabidamente mais econômica.**

(...).

56. Nesse contexto, vale destacar que o SINAPI, base de custos de insumos para a construção civil alimentada com informações coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indica o custo unitário de R\$ 50,73 para a brita n. 1 (insumo 00004721), de R\$ 49,00/m³ para a brita n. 2 (insumo 00004718) e de R\$ 44,12/m³ para a brita n. 3 (insumo 00004722) no mês base do orçamento (Evidência 68).

57. Aplicando-se tais valores na composição 1 A 00 717 00 – Brita comercial - do SICRO 2, o custo médio advindo da base Sinapi seria de R\$ 47,94/m³, ainda assim inferior ao valor oficial do SICRO descartado na revisão orçamentária (R\$ 53,14/m³).

(...).

62. Além disso, observa-se que **figura como proprietária da empresa Britaservice uma das pessoas jurídicas integrantes do consórcio executor das obras (Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. - CNPJ 01.397.753/0001-45)**, conforme informações obtidas da base de dados da Receita Federal (Evidência 65 - CNPJ_Britaservice).

(...).

65. Assim, com base nesses aspectos, a análise da adequabilidade do orçamento realizada pela equipe de auditoria manteve o preço unitário indicado pelo SICRO 2, correspondente à R\$ 53,14/m³, já que o descarte desse valor não foi justificado pelo órgão rodoviário. **Frise-se que tal valor pode ser considerado ainda conservador, face os indícios que o empreendimento vinha sendo executado mediante a exploração de jazida natural.** (Grifei. Relatório de Auditoria. Peça 6, p. 13-14.)

55. A formalização de um contrato de exclusividade entre o consórcio construtor e a Britaservice mostra-se como uma alternativa natural a ser adotada pelos envolvidos na avença.

56. A esse respeito vale lembrar que no Relatório de Fiscalização 88/2017 (...) registrou-se que uma das pessoas jurídicas integrantes do consórcio executor das obras (Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. - CNPJ 01.397.753/0001-45) figura como proprietária da empresa Britaservice, conforme informações obtidas da base de dados da Receita Federal (...).

57. Assim, a informação dando conta da formalização do contrato de exclusividade em vez de servir para justificar a adoção do preço da brita superior ao Sicro 2, serve para evidenciar que, na prática, a partir desse fato, não haveria mais necessidade de o consórcio executor das obras adquirir o insumo em outras pedreiras comerciais da região. Com o contrato, o consórcio construtor passou a ter condições de explorar, por meio de empresa do próprio grupo, uma jazida localizada a cerca de 25 km da cidade de Juazeiro/BA, às margens da BR-235/BA. Tal jazida também está sendo utilizada nas obras de relativas ao Contrato 05.00202/2014-DNIT, cujo objeto trata das obras de pavimentação da BR-235/BA – Segmento entre Juazeiro e Pinhões.

Repise-se que no Contrato 05.00202/2014-DNIT o preço pactuado para insumo brita é de R\$ 29,35/m³ (3/2013) e a obtenção desse insumo foi orçado considerando a exploração direta do próprio consórcio executor das obras. (Grifei. Instrução da SeinfraRodoviaAviação. Peça 9, p. 9.)

IV

23. Quanto aos serviços de terraplenagem considerados superestimados, a análise detalhada constante do Relatório de Auditoria aponta que a empresa Maia Melo Engenharia, ao elaborar o orçamento de referência para a licitação das obras de “Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA”, alterou os quantitativos do projeto elaborado originalmente pela empresa Strata, de modo que o volume de escavação de material de 1ª categoria saltou de 308.605,00 m³ para 357.390,98 m³, e o montante de aterro elevou-se de 317.163,00 m³ para 532.527,80 m³ (aterro compactado + compactação bota fora + aterro solo reforçado).
24. Para avaliar a conformidade dos quantitativos do orçamento referencial levado a efeito pelo Dnit, a equipe de auditoria solicitou a disponibilização das memórias de cálculo da empresa supervisora, assim como os respectivos ensaios geotécnicos que permitiram avaliar qualitativamente o solo da fundação e fundamentar os acréscimos promovidos.
25. A Maia Melo informou que não localizou os laudos dos ensaios que embasaram o levantamento de quantitativos, e apresentou arquivos com resumos dos supostos resultados, tendo a equipe de auditoria identificado que estes foram elaborados em 22/5/2017, data posterior à solicitação de informações pela equipe de auditoria (26/4/2017), pela SVC Construções, empresa integrante do consórcio contratado para executar a obra.
26. Quanto à autoria dos estudos, a empresa supervisora explicou que, na época da auditoria, suas equipes encontravam-se desmobilizadas, em razão da ordem de paralisação das obras. Então, a equipe

do consórcio se dispôs a realizar novas coletas de materiais nos mesmos locais dos ensaios não localizados, utilizando-se de pessoal e equipamentos que estavam mobilizados em outra obra, nas proximidades.

27. As memórias de cálculo e os arquivos foram analisados e mostraram-se insuficientes para demonstrar a adequação dos quantitativos adotados no orçamento referencial (peça 6, p. 18-35).
28. Mesmo em relação ao trecho já executado (interseção 3), a equipe de auditoria verificou inconsistências que prejudicaram a aceitação do volume de rebaixo de subleito indicado como efetivamente realizado:

‘100. O trecho corresponde à interseção 3 do projeto, na parte final do eixo 1 do empreendimento, e já se encontra executado. De acordo com o projeto original, o rebaixo do subleito ocorreria entre as estacas 317 e 353 (rebaixo do subleito 7), com volume de 4.347,00 m³ (extensão 724,5 m, profundidade 0,30 m e largura de 20,0 m).

101. Na revisão de projeto foi acrescido o volume de 3.311,82 m³ (2.016,82 m³ + 1.295,00 m³), entre as estacas 307 e 327, não sendo apresentada memória de cálculo desse montante. **Consta na coluna “observação” da planilha fornecida pela supervisora à equipe de auditoria apenas a indicação de que a execução efetiva do rebaixo do subleito teria sido de 9.173,23 m³ (2.697,40 m³+4.639,47 m³+1.836,36 m³), ou seja, superior tanto ao volume do projeto original (4.347,00 m³) quanto ao volume da revisão de projeto (7.658,82 m³).**

102. Para justificar os possíveis volumes de rebaixo indicados como executados nesse trecho, a empresa supervisora disponibilizou arquivos contendo o “cálculo de volume por comparação de perfis: terreno x projeto”, para as duas vias da interseção 3 do projeto (Evidência 71), nos quais consta a informação de que os cortes do terreno totalizaram 1.509,81 m³ e 326,54 m³, perfazendo o volume de 1.836,36 m³ indicado na tabela acima (linha 3, coluna observação).

103. Acompanha os referidos “cálculos dos volumes” seções de terraplenagem do trecho com indicativo das cotas de terreno e de projeto, bem como sinalização do rebaixo do subleito (linha vermelha). (...).

104. **Da análise das referidas seções em cotejo com o “cálculo de volume por comparação de perfis: terreno x projeto”, utilizado para demonstrar o volume de rebaixo do trecho 307+0,00-327+0,00 (1.836,36 m³), percebe-se que os volumes indicados não se referem ao rebaixo do subleito, mas às operações de terraplenagem do trecho (cortes e aterros).**

(...).

106. Diante disso, **percebe-se que a memória de cálculo oferecida não justifica a possível substituição do subleito nesse trecho, tampouco os volumes considerados pela empresa supervisora na revisão do projeto, com riscos de elevação artificial dos quantitativos relacionados às operações de corte, aterro, bota fora e escavação do orçamento que fundamentou a contratação do empreendimento.** (Grifei. Peça 6, p. 24-26.)

29. Nesta oportunidade, as informações apresentadas pelos responsáveis a título de alegações de defesa consistiram essencialmente em:

a) afirmar que os serviços de rebaixo de subleito e de reaterro de rebaixo se fizeram necessários no trecho executado até a rescisão (entre as estacas 270+0,00 e 353+4,47), e que o material retirado não apresentou condições de aproveitamento para terraplenagem (oriundo da deposição de várias origens, como lixo, restos de construções, escavações do canal próximo, entre outros);

b) reiterar que o fator de compactação adotado, de 1,25 (25%), corresponde ao calculado com as densidades dos materiais utilizados na obra (1,21 em média), acrescido do fator de segurança (de até 5%), usualmente previsto para compensar perdas durante o transporte dos materiais de terraplenagem e possíveis excessos na compactação.

30. Os memoriais trazidos pelo consórcio construtor também foram nesse sentido.
31. Por não haver elementos novos nessas manifestações mais recentes, mostra-se adequada a posição da AudElétrica, que ratifica as análises anteriores, e ainda destaca alguns pontos que não foram enfrentados pelos defendentes:

'133. A SVC (peça 87, p. 6-9) e a Maia Melo (peça 93, p. 6-9) apresentaram como alegações de defesa (peça 87, p. 6-7) as mesmas argumentações utilizadas quando da realização de suas oitivas no âmbito do TC 006.617/2017-4. Conforme análise feita pela SeinfraRodoviaAviação no TC 006.617/2017-4 (juntado aos presentes autos como peça 9, p. 12-14), a qual é ratificada na presente análise das alegações de defesa, no geral, os elementos apresentados pelo responsável confirmam que, de fato, o projeto executivo revisado apresenta fragilidades na quantificação dos serviços de terraplenagem, em especial no rebaixo de subleito. Tais fragilidades podem interferir negativamente na condução das obras, inclusive com a possibilidade de proporcionar a execução e pagamento de serviços desnecessários.

(...).

135. Ademais, os responsáveis não trouxeram qualquer justificativa para o fato de no projeto ter sido adotado um subleito com CBR mínimo de 15%, embora os estudos geotécnicos desse projeto apresentem elementos indicando a possibilidade de ser adotado um CBR de menor valor, o que reduziria a necessidade de substituição de subleito.

136. Também não foram apresentadas justificativas para o fato de ter sido considerado como rebaixo de subleito o acréscimo constante de 0,35 m na espessura das escavações, para compensar o espaço a ser ocupado pelas camadas estruturais (base e sub-base) do pavimento. (...).

(...).

138. Outro fato que também denota a fragilidade do projeto executivo em relação a identificação de locais com necessidade de substituição de subleito diz respeito aos trabalhos realizados entre as estacas 270 e 353. Nesse trecho, os próprios responsáveis asseveram que o material que teria sido encontrado no momento das escavações (lixo, restos de construções, escavações do canal próximo, entre outros) seria de baixa qualidade, incompatível com o disposto no projeto e sem condições de uso em terraplenagem. Esse fato denota que os ensaios geotécnicos realizados não foram suficientes para bem caracterizar subleito, fato que corrobora as fragilidades apontadas no Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6).

139. Também vale registrar o fato de os responsáveis não terem apresentado qualquer manifestação quanto à ocorrência de duplicidade do item "regularização do subleito" (peça 6, p. 27).

(...).

158. A Maia Melo afirma (peça 93, p. 8-9) que calculou o fator de compactação (1,25) a partir da avaliação das densidades do material a ser utilizado na obra, contudo, não foram apresentados elementos técnicos que corroborem essa afirmação.

159. A SVC informou que realizou "ensaios realizados em diversos pontos do segmento em pauta, onde ficou constatado o índice de 1,24 para este fator" (peça 87, p. 8) e destacou o anexo 5 como elemento probatório juntado à época da resposta a oitiva e que, possivelmente, não foi levado em consideração na análise do TCU no processo originador desta TCE. Este documento é o mesmo apresentado pela SVC por ocasião das oitivas realizadas no âmbito do TC 006.617/2017-4 e, conforme conclusão da SeinfraRodoviaAviação (peça 9, p. 15), da qual se corrobora, contém "o resultado de apenas três pontos de coleta e estudo, não sendo o suficiente para se afirmar, de maneira confiável, que essa amostra seja representativa e que a partir dela seja viável fazer um estudo estatístico, tal como dispõe o Manual de Implantação Básica de Rodovia – Publicação IPR-742/2010".' (Grifei. Peça 111, p. 21, 22, 24 e 25.)

V

32. Em relação à ocorrência de prescrição, a unidade instrutiva procedeu a análise nos seguintes termos:

'165. Quanto ocorrência ou não da prescrição, à luz da Resolução TCU 344/2022, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, de acordo com o art. 2º

do referido normativo e seu termo inicial se dará na data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, ou seja, 7/8/2017 (elaboração do relatório do Fiscobras 2017).

166. Com a realização da oitiva dos responsáveis em 9/8/2017, no âmbito do TC 006.617/2017-4, o prazo prescricional foi interrompido, ocorrendo nova interrupção com a citação dos responsáveis em 11/10/2021, já no âmbito destes autos, não se verificando, assim, a ocorrência da prescrição.’ (Peça 111, p. 25.)

33. *A análise se ateve à aferição do prazo de prescrição principal, que observa o prazo de cinco anos, conforme previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Caberia, ainda, verificar a incidência da prescrição intercorrente, que ocorre se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º da Resolução-TCU 344/2022). Nesse sentido, além dos eventos destacados acima, tem-se os seguintes atos que evidenciam o andamento regular do processo:*
- a) ‘oitiva do Dnit, ofício entregue em 9/8/2017 (peças 93 e 94 do TC 006.617/2017-4);*
 - b) demais oitivas e audiências, ofícios emitidos em 27/10/2017 (peças 105 a 108 do TC 006.617/2017-4) e recebidos em 13/11/2017 (peças 111 a 113 e 115 do TC 006.617/2017-4);*
 - c) instrução referente à análise das oitivas, de 19/4/2018 (peça 9), e instrução complementar de 6/9/2019 (peça 11);*
 - d) Acórdão 2509/2019-Plenário, determinando a conversão do processo de RA em TCE, prolatado na sessão de 16/10/2019 (peça 2);*
 - e) autuação do processo de TCE, em 19/11/2019;*
 - f) citação dos responsáveis, ofícios emitidos em 11/10/2021 e recebidos entre 14 e 22/10/2021 (peças 69 a 78 e 83);*
 - g) citação complementar, ofícios emitidos em 13/1/2022 (peças 95 e 96) e recebidos entre 17 e 19/1/2022 (peças 97 e 98);*
 - h) instrução referente à análise das alegações de defesa, de 14/3/2023 (peça 111).*
34. *Assim, confirma-se que não ocorreu a prescrição principal (prazo quinquenal), tampouco a prescrição intercorrente, posto que o processo não permaneceu sem movimentação por interregno superior a três anos.’*

VI

35. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se essencialmente de acordo com a proposta de encaminhamento de peça 111, observando apenas que o Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda. também devem ter suas contas julgadas pela irregularidade.”

7. *Determinei, então, à unidade técnica que analisasse novos documentos juntados aos autos (peças 116 e 117), ratificando ou não a proposta de mérito anteriormente formulada.*
8. *A AudElétrica entendeu que as novas alegações de defesa apresentadas pelo Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. não apresentaram elementos suficientes para elidir as irregularidades que lhes foram atribuídas. Por isso, foi mantida a proposta de encaminhamento exarada na instrução de mérito anterior, pelo não acolhimento das alegações apresentadas (peça 120).*
9. *O Parquet aquiesce novamente à proposta da unidade técnica (peça 124).*
É o relatório.

VOTO

Em julgamento, tomada de contas especial (TCE) instaurada em decorrência do Acórdão 2.509/2019-Plenário, em razão de sobrepreço e de quantitativo inadequado no Contrato



05.01177/2014, celebrado entre o Dnit e o Consórcio SVC/Paviservice para execução das obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407.

2. O débito apurado teve por fundamento os achados constantes da Fiscalização 88/2017 – Fiscobras 2017 (peça 6), realizada nos autos do TC 006.617/2017-4, dentre os quais se destacam:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado: indício de sobrepreço de 11,93% no orçamento básico utilizado pelo Dnit para contratar o remanescente das obras de adequação da travessia urbana do município de Juazeiro/BA, tendo em vista:

- a) adoção de preço unitário superior ao referencial do Sicro 2 para o insumo brita; e
- b) impropriedade na composição de custos dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica”.

Sobrepço decorrente de quantitativo inadequado:

- a) serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;
- b) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo”;
- c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação; e
- d) quantitativo superestimado do serviço “Transp. local c/ base. 10m³ rodov. não pav. (restr)”.

3. Importante mencionar que, de início, foi calculado o sobrepreço no montante de R\$ 1.433.443,67, representando as medições acumuladas com sobrepreço.

4. Por meio do 6º Termo Aditivo (TA), o Dnit alterou o preço e/ou quantitativo de alguns itens apontados como irregulares pelo Relatório de Fiscalização 88/2017, diminuindo o sobrepreço em R\$ 122.176,89. Entretanto, outros itens apontados como irregulares por esta Corte de Contas não tiveram a correção efetivada pela autarquia no âmbito do 6º TA, tais como:

- a) preço unitário superior ao referencial do Sicro para o insumo brita;
- b) serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto;
- c) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item “reaterro do rebaixo”; e
- d) planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de cortes inconsistente, decorrente da utilização de fator de compactação 1,25 (25%) no cálculo do volume de empréstimo a ser importado, em desconformidade com o percentual adotado pelo Sicro 2 (15%) na mesma situação.

5. Em 26/11/2018, por meio do 7º Termo Aditivo, foi efetuada a rescisão do Contrato 05.01177/2014, celebrado com o consórcio SVC/Paviservice, o que impossibilitou ao Dnit efetuar outras glosas, resultando em um superfaturamento no montante de R\$ 1.311.266,78 (1/2014), cujo ressarcimento se discute na presente tomada de contas especial.

6. Conforme determinação contida no Acórdão 2.509/2019-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), foram citados, solidariamente, pelo débito apurado:



a) Amauri Souza Lima, Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes na Bahia (SRDnit/BA);
b) Tiago Cardoso Botelho, Analista de Infraestrutura de Transportes do SRDnit/BA;
c) Antônio Carlos Luz de Oliveira, Coordenador de Engenharia da SRDnit/BA;
d) José Nivaldo de Mendonça, Analista de Infraestrutura de Transportes do SRDnit/SE;
e) o Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.; e
f) a empresa Maia Melo Engenharia Ltda. (Maia Melo), contratada para supervisionar as obras.

7. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa.

8. Em seu exame de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) acolheu as alegações de defesa de Tiago Cardoso Botelho e Antônio Carlos Cruz de Oliveira, propondo julgar as suas contas regulares com ressalva, dando-lhes quitação.

9. Porém, a unidade rejeitou as alegações de defesa apresentadas por Amauri Sousa Lima, José Nivaldo de Mendonça, pelo Consórcio Construtor SVC/Paviservice e pela empresa Maia Mello Engenharia Ltda., propondo julgar as suas contas irregulares, imputando-lhes, solidariamente, o débito apurado e aplicando-lhes, ainda, individualmente, multa proporcional ao dano ao erário.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanhou a proposta da AudElétrica.

11. O Consórcio SVC/Paviservice apresentou novos elementos de defesa (peças 116 e 117). Determinei, então, à unidade técnica que fizesse análise desses documentos, ratificando ou não a proposta de mérito anteriormente formulada.

12. A AudElétrica, entretanto, entendeu que as novas alegações são insuficientes para elidir as irregularidades que lhes foram atribuídas. Por isso, foi mantida a proposta de encaminhamento exarada na instrução de mérito anterior.

13. O *Parquet* aquiesceu novamente à proposta da unidade técnica (peça 124).

14. **Com exceção da análise da defesa de José Nivaldo de Mendonça, acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir.**

15. Preliminarmente, registro a não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação aos responsáveis. De fato, a contagem do prazo prescricional iniciou-se com a ciência dos fatos pelo Tribunal em 5/7/2017, data do Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 6), nos termos do art. 4º, IV, da Resolução TCU 344/2022.

16. A contagem foi interrompida com a edição do Acórdão 2.509/2019-Plenário, de 16/10/2019, que determinou a instauração da presente tomada de contas especial (art. 5º, III, da resolução), e com a citação os responsáveis, por meio dos ofícios de 11/10/2021 (art. 5º, I, da resolução).

17. Logo, entre um evento interruptivo e outro não houve o decurso do prazo quinquenal. Ademais, o processo não ficou paralisado por mais três anos, pendente de julgamento ou despacho, não incidindo, no caso, a prescrição intercorrente.

18. Passo, então, à análise das alegações de defesa dos responsáveis.



19. **Tiago Cardoso Botelho**, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDnit/BA, foi citado em razão da elaboração dos cálculos que embasaram o 6ºTA e o 7ºTA ao Contrato 05.1177/2014 sem a consideração da totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que teria culminado em acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual, bem como por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU.

20. O responsável sustenta que não foi o autor dos cálculos ou de qualquer planilha que foi incluída nos autos dos processos administrativos relativos à celebração dos aditivos, tendo somente anexado ao processo administrativo e digital as planilhas e demais documentos que integravam o acervo documental que se encontravam no servidor (banco de dados) do órgão e que, até aquele momento, ainda não haviam sido acostados. Argumenta, ainda, que não lhe cabia, por ausência de atribuições e competência para tal decisão, definir quais achados seriam incluídos no 6º Termo Aditivo, quais achados seriam postergados para futuros debates e deliberações entre o Dnit e o TCU ou quais seriam ignorados.

21. A unidade técnica propõe acolher as alegações de defesa apresentadas pelo responsável por considerar que:

a) a rescisão contratual, concretizada pelo 7º TA, deveria ser aprovada pelo Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia; e

b) a boa-fé do responsável ao propor, no Despacho SEI/DNIT 1652861/2018, que o Dnit/BA aguardasse a decisão final do TCU em relação às justificativas apresentadas pelos demais responsáveis quanto aos outros achados constantes do Acórdão 2.398/2017-Plenário.

22. Aquiesço à proposta de acolher as razões de defesa do responsável, salientando, ainda, que não houve indicação de quais seriam as providências a cargo do responsável para instaurar a devida TCE, nem a devida fundamentação, por exemplo, em normativos internos do Dnit que lhe atribuissem tal competência.

23. Dessa feita, julgo regulares com ressalvas as contas do Sr. Tiago Cardoso Botelho, dando-lhe quitação.

II

24. **Antônio Carlos Cruz de Oliveira**, Coordenador de Engenharia da SRDnit/BA, foi citado por concordar com a minuta do termo aditivo de rerratificação e adequação do critério de pagamento do Contrato 05.1177/2014 e aprovar o documento, mesmo com a desconsideração da totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU, deixando de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU.

25. O responsável sustenta que não tinha motivos para solicitar à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, pois não haviam sido esgotadas as providências administrativas com intuito de regularizar a situação e reparar o suposto dano, haja vista que o contrato ainda estava vigente e a superintendência aguardava a resposta do TCU referente às oitivas. Ademais, esperava-se que novos termos aditivos ainda poderiam ser elaborados visando incluir alterações que considerassem a totalidade dos itens apontados como irregulares pelo TCU.

26. Defende, ainda, que, no Despacho 2182174/SRE-BA/COENGE-BA, não há qualquer aprovação do responsável seja dos valores ou da minuta da rescisão, apenas um encaminhamento da minuta do TA de rescisão para análise e aprovação das instâncias superiores, não sendo o documento revestido de conteúdo decisório. Por fim, informa ter alertado as autoridades superiores sobre o risco de proceder com a rescisão do contrato, a fim de evitar possível configuração de dano ao erário.



27. A unidade técnica propõe acolher as alegações de defesa apresentadas pelo responsável por considerar “a boa-fé do responsável ao concordar, no Despacho SEI 1653073 (peça 84, p. 26), com o Despacho SEI/DNIT 1652861/2018, que subsidiou a assinatura do 6º TA, no sentido de que o DNIT-BA aguardasse a decisão final do TCU em relação às justificativas apresentadas pelos demais responsáveis quanto aos demais achados constantes do Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário”.

28. Aquiesço à proposta de acolher as razões de defesa do responsável. Também concordo com a alegação do responsável de que não era o caso de solicitar a instauração de TCE, haja vista que o contrato estava em vigor e que ainda poderiam ser adotadas as medidas administrativas preliminares de que trata o art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012, em vigor à época dos fatos.

29. Dessa feita, julgo regulares com ressalvas as contas do Sr. Antônio Carlos Cruz de Oliveira, dando-lhe quitação.

III

30. **Amauri Sousa Lima**, Superintendente Regional do Dnit/BA à época dos fatos, foi citado por aprovar o orçamento e autorizar a elaboração do novo edital para execução das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro/BA; por atestar os cálculos relativos ao 6º TA e ao 7º TA – Contrato 05.01177/2014, deixando de considerar a totalidade dos itens apontados pelo TCU como irregulares, fato que culminou no acerto de contas desvantajoso para a Administração Pública (ocorrência de débito) quando da rescisão contratual; e por deixar de adotar providências tempestivas, a seu cargo, para instaurar a devida TCE, em afronta ao disposto no art. 197 do RI/TCU.

31. O responsável contesta as condutas que lhe foram imputadas pelo TCU.

32. Quanto à primeira conduta, relacionada à aprovação do orçamento e autorização do novo edital para as obras da Travessia Urbana de Juazeiro/BA, explica que o primeiro edital (RDC 416/2014) restou deserto, o que o levou a investigar informalmente as razões da falta de interessados. Segundo as informações obtidas, as empresas consideraram o orçamento incompatível com a realidade local, especialmente devido ao preço da brita utilizado na Tabela Sicro 2, baseada em valores de Salvador/BA, onde os custos eram menores. Para corrigir o problema, o Dnit solicitou à empresa Maia Melo Engenharia Ltda. novas cotações regionais, mas apenas uma cotação foi obtida, o que justificou a adoção de um preço superior ao do Sicro. Admite que houve falhas na justificativa formal dessa decisão, mas argumenta que a medida foi necessária para evitar nova licitação deserta e viabilizar a continuidade das obras, beneficiando a população local.

33. Quanto à segunda conduta, referente à atestação dos cálculos dos 6º e 7º Termos Aditivos e à falta de providências para instaurar a tomada de contas especial, o responsável afirma que a rescisão do Contrato SR-05/01177/2014 visava liberar recursos orçamentários para a continuidade das obras e dos sete viadutos já aprovados. Sustenta, ainda, que o Consórcio SVC/Paviservice demonstrou desinteresse na continuidade do contrato e solicitou sua rescisão, o que impossibilitava novas medições ou retenções de valores.

34. Por isso, defende que as pendências financeiras seriam resolvidas apenas por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). Argumenta, ainda, que suas ações buscaram garantir a eficiência e a continuidade do empreendimento, sem causar prejuízo à Administração Pública.

35. Quanto a essas justificativas, baseadas na alegação de que o primeiro certame licitatório foi deserto e de que o preço da brita não refletia a realidade local, a análise da unidade técnica considerou-as insuficientes.



36. Destacou-se que o Dnit e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda. realizaram apenas duas cotações, das quais somente uma foi efetiva, o que não comprova a fidedignidade do valor adotado. Ademais, conforme ressaltado no parecer da AudElétrica (peça 111, p. 3):

“23. De acordo com a equipe de auditoria, a adoção de valor significativamente superior ao indicado pelo Sicro 2 para o estado da Bahia deveria ter sido justificada com outras informações, além da única cotação apresentada, especialmente em razão do custo do insumo brita ter grande impacto na formatação dos preços de diversos serviços relevantes da planilha (base, CBUQ, concreto, TSD etc.).

*24. Ademais, a equipe de auditoria verificou indícios de que, na prática, o consórcio executor não havia adquirido o insumo em pedreiras comerciais da região. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 88/2017, pelo menos parte da brita utilizada nas obras teria sido obtida por meio de **exploração de uma jazida** localizada e licenciada a cerca de 25 km da cidade de Juazeiro/BA, às margens da BR-235/BA. Essa pedreira já estava sendo utilizada pelo consórcio na execução de outro contrato pactuado com o DNIT, referente à construção da BR-235/BA, segmento Juazeiro/BA a Pinhões/BA (Contrato 05.00202/2014, em andamento). Esse empreendimento também foi objeto de auditoria deste Tribunal no âmbito do TC 025.760/2016-5.*

25. Por fim, no seu relatório, a equipe de auditoria consignou que havia solicitado ao DNIT, a apresentação de Notas Fiscais de aquisição do insumo por parte do consórcio construtor, como forma de garantir a fidedignidade do valor adotado no orçamento. Contudo, essa solicitação não havia sido atendida.”

37. De se destacar, portanto, indícios levantados pela equipe de fiscalização de que a irregular prática de preços compatíveis com brita adquirida (mais caros), embora houvesse em parte a utilização de brita produzida em jazida pelo próprio consórcio, foi elemento central a configurar superfaturamento.

38. Ainda, aponta que notas fiscais apresentadas pelo consórcio no outro contrato indicavam preço de R\$ 80,00/m³, valor que incluía o frete de 57,5 km. Após descontado o custo de transporte (estimado em R\$ 29,33/m³, conforme Sicro 2), o preço líquido da brita seria de R\$ 50,67/m³, **praticamente idêntico ao referencial oficial** (peça 9, p. 7).

39. Ademais, o responsável não apresentou defesa quanto à superestimativa dos serviços de terraplenagem nem à ausência de providências diante das irregularidades.

40. Assim, a AudElétrica conclui pela imputação de débito a Amauri Sousa Lima, no valor de R\$ 1.311.266,78, decorrente da aprovação de um orçamento com sobrepreço no insumo brita e superestimativa de quantitativos em serviços de terraplenagem, além da omissão na adoção de providências após a identificação das irregularidades.

41. Aquiesço à proposta da unidade técnica considerando que o responsável aprovou orçamento com preço da brita acima do mercado e sem justificativas técnicas suficientes, além de inconsistências nos cálculos de aterros e cortes — como a utilização indevida de fator de compactação de 25%, superior ao parâmetro do Sicro 2.

42. Outrossim, o Contrato SR-05/01177/2014 foi encerrado sem que houvesse o saneamento das questões apontadas na fiscalização do TCU, o que, ao meu entender, foi determinante para a consumação do débito. Saliento, por fim, que, como dirigente da Superintendência Regional do Dnit/BA, o responsável detinha competência para a instauração de TCE, caso não satisfeitas as pendências financeiras pela contratada.

43. Dessa feita, as alegações de defesa do responsável não merecem acolhida.



44. **José Nivaldo de Mendonça**, Analista de Infraestrutura de Transportes da SRDnit/SE, foi citado por emitir e enviar documento em resposta ao Memorando 1064/2014/SVENG/DNIT-BA, declarando estar em condição de aceitação o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) relativo à Travessia Urbana de Juazeiro/BA, no qual constam orçamento analítico contemplando preços superiores aos praticados no mercado e quantitativos que não representam a realidade dos serviços a serem executados, conforme detalhado nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017, configurando desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, VI, e ao art. 8º, § 3º, ambos da Lei 12.462/2011.

45. Em suas alegações, o responsável afirma que não lhe cabe responsabilidade pelas eventuais falhas identificadas no Relatório de Revisão de Projetos em Fase de Obras, uma vez que, conforme a Instrução de Serviço 13/DG de 2008, a responsabilidade pela correção dos quantitativos, metodologias e orçamentos é exclusiva da consultora e dos projetistas. Ele sustenta que sua atuação se limitou à avaliação e emissão de parecer técnico após correções feitas pelos próprios projetistas, não sendo de sua competência impor alterações de concepção ao projeto.

46. Quanto à acusação de que o orçamento base apresentava preços superiores aos de mercado, explica que os valores constantes do relatório se refeririam aos preços contratuais vigentes, e não a sistemas de referência, tais como o Sicro 2. Ressalta ainda que o próprio parecer de aprovação recomendou que, para futuras contratações, fosse feita a atualização dos preços com base no Sicro 2. Por fim, destaca que não teve qualquer participação na elaboração ou aceitação do orçamento-base utilizado na contratação das obras remanescentes da Travessia Urbana de Juazeiro/BA.

47. Em sua análise, a AudElétrica defende que as alegações do responsável não merecem ser acolhidas, uma vez que o responsável declarou expressamente que o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras relativo aos serviços objeto do contrato 21-01163/2012 “*encontra-se em condições de aceitação*”, contribuindo significativamente para a chancela e ratificação do orçamento nele contido, apesar deste orçamento apresentar as irregularidades tratadas nos Achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 88/2017.

48. Com a devida vênia, entendo que as alegações de defesa do analista merecem ser acolhidas. Com efeito, a única evidência que teria dado ensejo à citação do responsável foi o Memorando 1064/2014/SV-ENG/DNIT-BA, de 16/6/2014 (peça 57, p. 124-125), segundo o qual o Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras se encontraria em condições de aceitação.

49. Ocorre que, no próprio Memorando (peça 57, p. 125), o responsável alertou para a necessidade de atualização do orçamento com os preços unitários do Sicro 2, *in verbis*:

*“Em que pese a aprovação do Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras, ressaltamos que para a contratação de nova empresa visando a continuidade dos serviços para conclusão das obras da Travessia Urbana de Juazeiro, uma vez que o Contrato 21-01163/2012 encontra-se em fase de rescisão amigável, **se faz necessária a atualização do orçamento com os preços unitários do Sicro 2 e não com os preços contratuais que integram o presente Relatório**”* (grifo nosso).

50. Outrossim, tal documento só foi expedido após o atendimento de uma série de pendências levantadas pelo responsável no Relatório de Análise de Projeto 001/2014, de 23/1/2014 (peça 81, p. 5-7), o que evidencia o cuidado do analista.

51. Nesse contexto, considero que a conduta do responsável não foi determinante (casualidade suficiente) para a ocorrência do dano ao erário, uma vez que a responsabilidade primária pela correção dos quantitativos, metodologias e orçamentos é da consultora e dos projetistas, nos termos da mencionada Instrução de Serviço 13/DG/2008. Ademais, levando-se em conta as atenuantes supramencionadas, não identifico dolo ou erro grosseiro e voto por julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. José Nivaldo de Mendonça, dando-lhe quitação.

V

52. O Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. foi citado por ser executor das obras do contrato 05.01177/2014 e recebedor de recursos pagos indevidamente, contrariando o disposto na cláusula 5.1 do contrato SR-05/01177/2014 e caracterizando recebimento indevido de recursos públicos federais.

53. No tocante à adoção de preço unitário da brita acima do referencial do Sicro 2, o consórcio alega que, na época do Edital 0578/2014-05, havia forte demanda pelo insumo na região dos municípios de Juazeiro/BA e Petrolina/PE devido à execução simultânea de diversas obras públicas, como projetos de saneamento e do programa “Minha Casa Minha Vida”. Esse fato teria elevado significativamente os preços locais da brita. A empresa menciona que, em outro contrato rodoviário na mesma região (BR-235/BA), o preço praticado foi de R\$ 80,00/m³, o que comprovaria que os valores aplicados refletiam a realidade de mercado.

54. O consórcio também explica que o transporte do material foi realizado com caminhões próprios, embora as notas fiscais tenham sido preenchidas de forma incorreta como se o preço fosse com transporte incluso, fato posteriormente esclarecido por declaração da fornecedora Mineradora Pedra de Fogo – EPP. Além disso, alega que enfrentou dificuldades de fornecimento na região, com recusas e atrasos de outros fornecedores, o que justificou a contratação da empresa Britaservice Serviço e Comércio Ltda. (Britaservice), que ofereceu exclusividade no fornecimento e garantiu a continuidade dos serviços, devidamente acompanhados e inspecionados pela supervisora do contrato.

55. Acerca dessas alegações, a unidade técnica concluiu que não foram suficientes para justificar o preço da brita acima do referencial do Sicro. Verificou-se que o valor de R\$ 80,00/m³ indicado pela empresa em outro contrato (BR-235/BA) incluía o custo do frete desde a pedreira até o canteiro de obras — cerca de 57,5 km —, estimado em R\$ 29,33/m³. Assim, o preço efetivo do insumo, descontado o frete, seria de aproximadamente R\$ 50,67/m³, valor compatível com o preço de referência do Sicro 2/BA (R\$ 53,14/m³). Portanto, a cotação do sistema referencial estava aderente à realidade local, não havendo fundamento técnico para ter sido desconsiderada.

56. A análise também destacou que a declaração apresentada pela mineradora, afirmando que o frete teria sido custeado pela própria construtora, não possui força probatória suficiente para comprovar essa alegação, conforme jurisprudência consolidada do TCU. Além disso, foi constatado que a empresa Britaservice, contratada com exclusividade para o fornecimento da brita, pertence ao mesmo grupo econômico do consórcio executor das obras (Paviservice), o que indica que o consórcio possuía controle sobre a jazida utilizada e, portanto, não dependia de terceiros para o fornecimento do insumo. Diante desses elementos, a unidade técnica concluiu que as alegações de defesa não merecem acolhimento.

57. Acompanho a análise da AudElétrica no sentido de que as alegações de defesa sobre a razoabilidade do preço de R\$ 80,00/m³ não merecem acolhimento, como já analisei previamente neste voto. **Com efeito, destaco dois fundamentos essenciais.** Em primeiro lugar, o fato de as notas fiscais apresentadas pelo consórcio para a aquisição das britas incluírem o custo do frete, de modo que, ao descontá-lo, seu valor se aproxima do preço constante do Sicro 2. Em segundo lugar, o fato de uma das empresas do consórcio, a Paviservice, ser proprietária da Britaservice, com quem o consórcio formalizou um contrato de exclusividade. Dessa forma, não haveria a necessidade de adquirir brita de outras pedreiras. Quanto ao último ponto, novamente destaco o irregular artifício de utilizar brita produzida em jazida pelo próprio contratado, mais barata, e receber por brita adquirida de fornecedor externo, mais cara.

58. Acerca da imputação de sobrepreço por quantitativo inadequado, o consórcio construtor apresentou as alegações a seguir.

59. De início, sustenta que sua defesa está limitada ao trecho executado entre as estacas 270+0,00 e 353+4,47, alegando que, como o contrato foi rescindido, não há motivo para discutir serviços não executados.

60. Quanto à **substituição do subleito sem fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis**, argumenta que foram encontrados materiais de baixa qualidade (lixo, entulho, solos impróprios) em diversos pontos do trecho, o que justificou a substituição do subleito. Segundo a empresa, tais situações foram constatadas e atestadas pela supervisora Maia Melo e pela fiscalização do Dnit, com base em relatórios fotográficos e medições oficiais, apresentando assim prova material da necessidade do serviço. Assim, sustenta que a substituição do subleito não foi arbitrária, mas necessária e comprovada em campo.

61. No tocante à **imputação de inconsistência no volume de aterros ('reaterro do rebaixo')**, afirmou que os serviços de rebaixo e reaterro foram efetivamente executados, supervisionados e pagos. Dessa forma, o questionamento do TCU só teria cabimento se os serviços não tivessem sido realizados, o que não seria o caso. Reforçou, portanto, que as mesmas justificativas técnicas apresentadas no caso da substituição do subleito devem ser aplicadas aqui.

62. No que tange à **inconsistência no volume de cortes** por uso de fator de compactação 1,25 (25%), alega que o fator de compactação deve refletir as condições reais do solo da região e não precisa seguir rigidamente o valor de referência do Sicro 2 (15%), que seria apenas um parâmetro. Explica que o cálculo deve considerar a densidade aparente do material *in natura* e após a compactação, obtida por ensaios laboratoriais. Argumenta que, devido à diversidade de solos no país, o fator deve ser específico para cada obra. Afirma que, em conjunto com a supervisora Maia Melo, realizou ensaios que indicaram um fator de 1,24, valor coerente com o adotado (1,25). Ademais, tais resultados teriam sido encaminhados anteriormente ao TCU e baseiam-se em critérios técnicos e em precedentes do próprio Tribunal em casos semelhantes. Em suma, defende que não houve irregularidade no uso do fator 1,25, pois este refletiria as condições reais e foi devidamente fundamentado por ensaios e metodologia técnica.

63. A análise da unidade técnica observou que as alegações do consórcio SVC/Paviservice repetem os mesmos argumentos já apresentados em outro processo anterior (TC 006.617/2017-4), sem trazer novos elementos técnicos.

64. Naquela oportunidade, a então SeinfraRodoviaAviação concluiu que o projeto executivo revisado apresentava fragilidades na quantificação dos serviços de terraplenagem, especialmente no rebaixo do subleito. Essas fragilidades poderiam levar à execução e ao pagamento de serviços desnecessários, gerando superfaturamento.

65. Transcrevo, por oportuna, a análise efetuada pela SeinfraRodoviaAviação no âmbito do TC 006.617/2017-4, cuja cópia foi anexada aos presentes autos (peça 9):

"I.2.2. – Manifestação dos auditados e análises – Achado III.2. - Subitem 'a' - Consideração de serviços de substituição do subleito sem a devida fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis com as premissas do projeto e Subitem 'b' - planilha de distribuição de terraplenagem contendo volume de aterros inconsistente, especialmente quanto ao item 'reaterro do rebaixo

(...)

I.2.2.2. Análises - Achado III.2. – Subitens 'a' e 'b'

77. No geral, os elementos apresentados pelos auditados confirmam que, de fato, o projeto executivo revisado apresenta fragilidades na quantificação dos serviços de terraplenagem, em especial no rebaixo de subleito. Tais fragilidades podem interferir negativamente na condução das obras, inclusive com a possibilidade de proporcionar a execução e pagamento de serviços desnecessários.

78. *Note-se que a própria supervisora, Maia Melo, responsável pela revisão do projeto executivo, admitiu a possibilidade de terem sido cometidas **falhas no processo de definição dos quantitativos de terraplenagem** (peça 114, p. 6).*

79. *Ademais, os auditados não trouxeram qualquer justificativa para o fato de no projeto ter sido adotado um subleito com CBR [Índice de Suporte Califórnia] mínimo de 15%, embora os estudos geotécnicos desse projeto apresentem elementos indicando a possibilidade de ser adotado um CBR de menor valor, o que reduziria a necessidade de substituição de subleito.*

80. *Também não foram apresentadas justificativas para o fato de ter sido considerado como rebaixo de subleito o acréscimo constante de 0,35 m na espessura das escavações, para compensar o espaço a ser ocupado pelas camadas estruturais (base e sub-base) do pavimento. Note-se que tais justificativas apresentadas incorrem em equívocos conceituais, pois essa espessura adicional não se trata de rebaixo de subleito, e sim de corte de material para atingir o greide de terraplenagem. Como a própria designação revela, o rebaixo de subleito ocorre a partir do greide do subleito, ou seja, do greide de terraplenagem e não a partir do greide de pavimentação. A remoção do material acima do greide de terraplenagem deve ser tratada unicamente como corte. Caso contrário, a escavação desse material pode vir a ser **quantificada em duplicidade: uma primeira vez no corte e uma segunda vez no rebaixo do subleito**.*

81. *Outrossim, cabe lembrar que, em determinados pontos, as diferenças verificadas entre a espessura de rebaixo prevista de acordo com as premissas do projeto e as efetivamente adotadas superam em muito 0,35 m. Por exemplo, na pista lateral 6, paralela ao eixo 1, entre as estacas 221 e 239, de acordo com a memória de cálculo, em toda extensão de 392,0 metros ocorreria a substituição do subleito numa profundidade de 1,62 m (peça 89, p. 28).*

82. *Outro fato que também denota a fragilidade do projeto executivo em relação a identificação de locais com necessidade de substituição de subleito diz respeito aos trabalhos realizados entre as estacas 270 e 353. Nesse trecho, os próprios auditados asseguraram que o material que teria sido encontrado no momento das escavações (lixo e solo saturado com espessuras da ordem de 1,0 m) seria incompatível com o disposto no projeto. Esse fato denota que os ensaios geotécnicos realizados não foram suficientes para bem caracterizar subleito, fato que corrobora as fragilidades apontadas no Relatório de Fiscalização 88/2017.*

83. *Também vale registrar o fato de os auditados não terem apresentado qualquer manifestação quanto aos indícios, apontados no Relatório de Fiscalização 88/2017, de ter ocorrido duplicidade do item ‘regularização do subleito’ (peça 89, 27). Recorde-se que a regularização do subleito consiste na conformação do ‘leito estradal, transversal e longitudinalmente, obedecendo às larguras e cotas constantes das notas de serviço de regularização de terraplenagem do projeto, compreendendo cortes ou aterros até 20 cm de espessura’, preferencialmente mediante reaproveitamento do material, adequando-o às características do projeto, conforme Norma DNIT 137/2010- ES (Pavimentação – Regularização do subleito - Especificação de serviço).*

84. *No Relatório de Fiscalização 88/2017 (peça 89), a equipe de auditoria entendeu que:*

*‘a orçamentação conjunta, no mesmo trecho, das operações de regularização e rebaixo (com posterior reaterro) representa **superposição de serviços**, uma vez que tanto o reaterro do material substituído como a regularização devem obedecer às especificações necessárias à execução do pavimento (compactação 100% proctor nominal). Não se executa o reaterro do rebaixo, compactando-o conforme exigências do projeto, para posteriormente escarificá-lo, humidificá-lo e compactá-lo novamente, conforme operações mecânicas do item regularização.’*

85. *Mesmo considerando que, conforme as normas DNIT 137/2010-ES e DNIT 108/2009-ES, o serviço de regularização de subleito requer um controle geométrico mais rígido, não se mostra razoável executar a última camada da terraplenagem, compactando-a conforme exigências do projeto, para posteriormente escarificá-la, umidificá-la e compactá-la novamente, conforme operações mecânicas do item regularização.*

86. Assim, de maneira a evitar duplicidade de medição e pagamento, deve-se quantificar a última camada da terraplenagem, inclusive quando esta se trata de substituição de subleito, apenas como regularização do subleito ou como aterro compactado na energia estabelecida em projeto.

87. Quantifica-se os dois serviços para um mesmo segmento somente em condições excepcionais, em função de características específicas da obra que inviabilizem a finalização da terraplenagem com a realização do serviço de regularização de subleito, por exemplo em razão de ser inviável impedir o tráfego sobre plataforma terraplenada após a conclusão do serviço de regularização. Nesses casos, se mostra razoável que o serviço de regularização seja realizado imediatamente antes do início da execução das camadas estruturais do pavimento, de modo a evitar que o tráfego danifique o subleito. Para esses casos excepcionais se mostra imprescindível que o projeto apresente uma justificativa detalhada.

88. Repise-se que no projeto não consta nenhuma justificativa técnica tratando dos serviços de regularização de subleito, bem como os auditados não apresentaram qualquer manifestação em relação a essa questão.

89. Do exposto, verifica-se que os elementos apresentados pelos auditados não são suficientes para elidir as irregularidades apontadas. Em razão disso, avalia-se que seja necessário o DNIT adotar providências para proceder uma detalhada revisão dos quantitativos de terraplenagem, em especial os volumes de rebaixo e substituição de subleito, contemplando, necessariamente:

- a) realização de novos ensaios geotécnicos para bem caracterizar o solo do subleito, nos termos dispostos do item 3.2.1 da IS-206 - Estudos Geotécnicos, constante das Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Publicação IPR-717/2005;
- b) reavaliação do valor do CBR mínimo de subleito a ser adotado no projeto, considerando o disposto no item 5.1, subitem 'd', da norma DNIT 10/2009-ES, em especial no que se refere a necessidade de ser efetivada uma análise técnica-econômica, levando-se em conta as alternativas de disponibilidade de materiais na obra e as características técnicas do solo do subleito;
- c) reavaliação das premissas de cálculo das espessuras a serem rebaixadas e substituídas no subleito, levando-se em conta o novo valor de CBR mínimo a ser adotado no projeto, conforme item 'a' supra e a possível presença de solos inservíveis; e
- d) reavaliação dos quantitativos de regularização de subleito.

90. Ademais, considerando a que esses estudos e cálculos vão proporcionar novos quantitativos para os serviços de terraplenagem, também se verifica a necessidade de o DNIT, com base nos estudos e cálculos dispostos nos subitens acima, promover, se for o caso, a readequação dos quantitativos e preços do Contrato 05.1177/2014 de maneira a compatibilizá-los à realidade das obras, sempre garantindo o contraditório do consórcio construtor.

I.2.3. – MANIFESTAÇÃO DOS AUDITADOS E ANÁLISES – ACHADO III.2. - SUBITEM 'C' - PLANILHA DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAPLENAGEM CONTENDO VOLUME DE CORTES INCONSISTENTE, DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DE FATOR DE COMPACTAÇÃO 1,25 (25%) NO CÁLCULO DO VOLUME DE EMPRÉSTIMO A SER IMPORTADO, EM DESCONFORMIDADE COM O PERCENTUAL ADOTADO PELO SICRO 2 (15%) NA MESMA SITUAÇÃO.

(...)

I.2.3.1. Análises - Achado III.2. – Subitem 'c'

97. Primeiramente, cabe salientar, mais uma vez, a importância de se fazer um cálculo o mais preciso possível do **fator de compactação** a ser adotado nas obras. Esse fator é utilizado para embasar parte significativa do projeto de terraplenagem, sobretudo a elaboração do diagrama de distribuição de massas.

98. Como relatado acima, o próprio DNIT reconhece a importância desse parâmetro deixando claro no seu Manual de Implantação Básica de Rodovia – Publicação IPR-742/2010 que a

determinação do fator de compactação deve estar contemplada por adequado dimensionamento da amostra representativa a ser utilizada no estudo estatístico que define o valor do fator de compactação.

99. *A Maia Melo afirma que calculou o fator de compactação a partir da avaliação das densidades do material a ser utilizado na obra, contudo, não foram apresentados elementos técnicos que corroborem essa afirmação. O consórcio construtor apresentou o resultado de **apenas três pontos de coleta e estudo**, não sendo o suficiente para se afirmar, de maneira confiável, que essa amostra seja representativa e que a partir dela seja viável fazer um estudo estatístico, tal como dispõe o Manual de Implantação Básica de Rodovia – Publicação IPR-742/2010.*

100. *Diante disso, embora reconheça-se que o valor constante do Sicro 2 pode não representar o solo utilizado nas obras da travessia urbana de Juazeiro/BA, não se pode acatar as demais justificativas apresentadas pelos auditados, em razão da ausência de elementos técnicos que as fundamentem.*

101. *Dessa forma, cabe ao DNIT realizar ensaios geotécnicos contemplando uma amostra representativa do solo a ser utilizado nas obras, de maneira a embasar o cálculo do fator de compactação, por meio de estudo estatístico dos resultados desses ensaios, nos termos dispostos no Manual de Implantação Básica de Rodovia – Publicação IPR-742/2010, páginas 200 e 201.*

102. *Ademais, considerando que esse estudo pode culminar na adoção de um fator de compactação diferente do utilizado na quantificação dos serviços de terraplenagem da obra, também cabe ao DNIT, caso necessário, proceder a readequação dos quantitativos e preços do Contrato 05.1177/2014 de maneira a compatibilizá-los à realidade das obras, sempre garantindo o contraditório do consórcio construtor.”*

66. Assim, são vários e convergentes os indícios de irregularidades nos serviços de terraplenagem, em função de uma série de inconsistências técnicas que indicam superestimativa de quantitativos e falhas de fundamentação no orçamento referencial.

67. Constatou-se a existência de indícios de duplicidade entre os serviços de rebaixo e de regularização do subleito, uma vez que ambos contemplaram etapas semelhantes de escavação e recomposição, gerando medições sobrepostas e indevido acréscimo de volumes. Verificou-se, ainda, a consideração de serviços de substituição de subleito sem respaldo técnico adequado, além da ausência de estudos geotécnicos que comprovassem a real necessidade dessas intervenções.

68. Outro ponto foi a adoção de fatores de compactação superiores aos parâmetros normativos, chegando a 1,25 (25%), quando o Sicro 2 estabelece o limite de 1,15 (15%), sem a devida comprovação de ensaios laboratoriais que justificassem tal variação. Essas distorções, aliadas à insuficiência de documentação técnica e à falta de evidências de controle tecnológico de campo, potencialmente inflaram os volumes e custos de terraplenagem, comprometendo a precisão do orçamento e caracterizando o superfaturamento.

69. Dessa feita, acompanho a proposta da AudElétrica no sentido de que as alegações de defesa do consórcio acerca do sobrepreço por quantitativo inadequado não merecem acolhida.

VI

70. A empresa **Maia Melo Engenharia Ltda.**, supervisora contratada por meio do Contrato 05.00118/2013, foi citada por ser a responsável pela elaboração do orçamento do relatório de adequação das quantidades para licitação da obra, em desrespeito ao art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011 (RDC).

71. No tocante à adoção de preço unitário da brita acima do referencial do Sicro, a empresa alegou em sua defesa que a substituição do preço da brita constante no sistema Sicro 2 foi uma decisão da Superintendência Regional do Dnit/BA, tomada após o fracasso da primeira tentativa de licitação das obras. Dessa forma, a empresa teria apenas atendido à solicitação formal do Dnit, realizando



cotações de mercado conforme orientações do Memorando Circular 219/2014/DIR/DNIT, com base nos preços praticados na região do município de Juazeiro/BA.

72. Ainda segundo a empresa, as dificuldades encontradas decorreram da escassez de pedreiras em operação na região de Juazeiro/Petrolina à época, fato comprovado pelo cadastro nacional de produtores de brita do DNPM (2015), que indicava poucos fornecedores locais.

73. Argumenta que, dentre os produtores identificados, apenas a empresa Risley Nascimento Sena EPP apresentou cotação, já que os demais estavam com a produção comprometida ou encerrando suas atividades. Sustentou, ainda, que não tinha ingerência sobre os preços fornecidos, pois o processo de cotação não se confunde com o de aquisição, sendo natural que os valores cotados fossem superiores aos efetivamente praticados posteriormente pelo construtor, diante de variações de mercado. Concluiu que atuou dentro das limitações regionais e das circunstâncias vigentes, não devendo ser responsabilizada por eventuais diferenças de preços, já que buscou cumprir suas obrigações de forma diligente e transparente.

74. Sobre essas alegações, a unidade técnica reconhece que a realização das cotações de preço da brita pela Maia Melo encontra amparo no Memorando Circular 219/2014/DIR/DNIT, o qual, embora voltado originalmente a obras de restauração, pode ser aplicado de forma análoga às obras de adequação em questão. Assim, entende-se que a base normativa utilizada pela empresa era válida para o contexto do orçamento analisado.

75. No entanto, a AudElétrica conclui que esse fundamento não afasta as falhas identificadas no trabalho da Maia Melo. As justificativas apresentadas, tais como a escassez de pedreiras e a forte demanda regional, não comprovariam esforço suficiente da empresa em obter o mínimo de três cotações exigidas. Foram apresentadas apenas duas mensagens de *e-mail* enviadas a fornecedores, das quais apenas uma resultou em resposta. Diante da ausência de documentação robusta que demonstre a efetiva busca de preços junto ao mercado, a análise propôs a rejeição das alegações de defesa da Maia Melo Ltda.

76. Acerca da imputação de sobrepreço por quantitativo inadequado, a Maia Melo apresentou as alegações a seguir.

77. Quanto à **substituição do subleito sem fundamentação técnica e com quantitativos incompatíveis**, a empresa reconhece que os arquivos técnicos originais utilizados na revisão do projeto não foram localizados, mas sustenta que isso não invalida a necessidade dos serviços realizados. Afirma que, à época da revisão, foram feitos estudos de seções do projeto e análises do subleito que justificaram o aumento das áreas com necessidade de substituição de solo.

78. Destaca que, conforme o projeto executivo aprovado pelo Dnit, solos com índice de suporte (CBR) inferior a 15% eram considerados inadequados para o subleito. Alega que, durante a execução, foi identificada necessidade adicional de rebaixo entre as estacas 293 e 316, não prevista no projeto original, mas indicada no RPFO. Justifica essa inclusão por uma falha no projeto executivo original do Dnit, que apresentou valores de CBR abaixo de 15% (14,3% e 13,3%), mas não previa rebaixo nesses pontos, o que teria exigido correção.

79. No tocante à **imputação de inconsistência no volume de aterros ('reaterro do rebaixo')**, a supervisora relata que, durante a execução da terraplenagem, foram encontrados materiais saturados que precisaram ser removidos e substituídos, conforme fotografias e registros apresentados em outro processo do TCU (TC 006.617/2017-4). Informa que, segundo o projeto executivo aprovado, os materiais entre as estacas 270–284 e 317–353 estavam destinados a 'bota-fora', ou seja, eram impróprios para reaproveitamento no reaterro. Assim, conclui que não restaria dúvida quanto à necessidade de substituição desses materiais, que eram inservíveis para o reaterro.



80. No que tange à **inconsistência no volume de cortes por uso de fator de compactação 1,25** (25%), explica que o valor adotado de 1,25 foi resultado de ensaios realizados e de um fator médio de homogeneização (1,21) acrescido de 5% de segurança, para compensar perdas e variações no transporte e compactação. Afirmar que o percentual de 15% do Sicro é apenas uma referência, que deve ser confirmada por ensaios locais. Ressalta que o projeto executivo aprovado pelo Dnit já previa fator de homogeneização de 1,30, valor inclusive superior ao adotado (1,25). Argumenta, assim, que o valor usado foi coerente com o projeto e com os resultados de campo, refletindo as condições reais do solo e não havendo inconsistência.

81. Pois bem. As mesmas considerações sobre a defesa do Consórcio SVC/Paviservice aplicam-se à supervisora Maia Melo.

82. Ademais, acerca da aquisição da brita, aquiesço à análise da AudElétrica no sentido de que não houve atuação efetiva da empresa supervisora no sentido de obter, pelo menos, três cotações do insumo, para atestar com razoável grau de certeza os valores contratados, sendo essa uma das causas determinantes para o sobrepreço apurado.

83. Acerca do sobrepreço por quantitativos excessivos, é importante destacar que a supervisora também repetiu os mesmos argumentos já apresentados em processo anterior (TC 006.617/2017-4), sem trazer novos elementos técnicos. Diante disso, remeto à análise elaborada pela antiga SeinfraRodoviaAviação transcrita no item 65 (*supra*).

84. No âmbito deste processo, a supervisora, que foi responsável pela revisão do projeto executivo, admitiu a possibilidade de terem sido cometidas falhas no processo de definição dos quantitativos de terraplenagem.

85. Ademais, não trouxe justificativa técnica para o fato de no projeto ter sido adotado um subleito com índice de suporte (CBR) mínimo de 15%, embora os estudos geotécnicos desse projeto apresentem elementos indicando a possibilidade de ser adotado um CBR de menor valor, o que reduziria a necessidade de substituição de subleito.

86. No tocante ao cálculo do fator de compactação, a empresa afirma que efetuou o cálculo a partir da avaliação das densidades do material a ser utilizado na obra, contudo não foram apresentados elementos técnicos que corroborem essa afirmação.

87. Isso posto, uma vez que a Maia Melo não apresentou elementos técnicos mínimos aptos a fundamentar o cálculo do CBR e do fator de compactação, entendo que as suas alegações de defesa não merecem acolhida.

VII

88. Em suma, não foram acolhidas as alegações de defesa do Sr. Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do Dnit/BA à época dos fatos, do Consórcio SVC/Paviservice, responsável pela execução da obra, e da empresa supervisora Maia Melo Engenharia Ltda.

89. Ante a ausência de elementos que comprovem a boa-fé dos responsáveis, cumpre julgar as suas contas irregulares, imputando-lhes o débito apurado e aplicando-lhes, individualmente, multa proporcional ao dano ao erário, a qual fixo no percentual mínimo de 5% do valor atualizado do débito.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2600/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.377/2019-5
- 1.1. Apenso: 006.617/2017-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Antônio Carlos Cruz de Oliveira (631.108.065-68); Espólio de José Nivaldo de Mendonça (256.444.405-91); Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55); Tiago Cardoso Botelho (830.284.805-06)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Rogerio Giglio, representando Maia Melo Engenharia Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando SVC Construções Ltda.; Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017) e outros, representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em razão do Acórdão 2.509/2019-Plenário (TC 006.617/2017-4), que apreciou Relatório de Auditoria (Fiscobras 2017) tendo por objeto “*obras de adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA*”, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 16, incisos II e III, alínea “c” e § 2º, 23, incisos II e III, 26, e 57 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 214, inciso III, alínea “a” e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar regulares com ressalvas as contas de Tiago Cardoso Botelho, Antônio Carlos Cruz de Oliveira e José Nivaldo de Mendonça (espólio), dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares as contas de Amauri Sousa Lima e das empresas Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda. e Maia Mello Engenharia Ltda. e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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.

Valor Original (R\$)	Data de Ocorrência
1.311.266,78	31/1/2014

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir especificados as multas também listadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:



Responsável	Multa (R\$)
Amauri Sousa Lima	120.000,00
Consórcio Construtor SVC/Paviservice Ltda.	120.000,00
Maia Melo Engenharia Ltda.	120.000,00

9.4. determinar ao Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes (Dnit), nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto da dívida na remuneração dos servidores, em favor dos cofres do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais, a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.8. alertar aos responsáveis que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2600-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC-007.426/2021-6

Apenso: TC-012.242/2022-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Fundação dos Economistas Federais (Funcef)

Responsáveis: Caixa Econômica Federal, Demóstenes Marques, Carlos Augusto Borges, Humberto Pires Gault Vianna de Lima,



Antônio Bráulio de Carvalho, Rafael Pires de Souza, Carlos Alberto Caser, José Carlos Alonso Gonçalves, Maurício Marcellini Pereira e Renata Marotta

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APORTES REALIZADOS NO FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES SONDAS (FIP SONDAS) PELA FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS (FUNCEF). DESCONSIDERAÇÃO DE ALERTAS E RISCOS ELEVADOS PELOS DIRIGENTES DA FUNCEF PARA A APROVAÇÃO DO INVESTIMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EXCLUSÃO, DA RELAÇÃO PROCESSUAL, DA CAIXA E DE UM DOS RESPONSÁVEIS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo de tomada de contas especial trata de irregularidades em investimentos realizados no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas) pela Fundação dos Economistas Federais (Funcef).

2. Os presentes autos têm origem em levantamento que culminou com a expedição de determinações, por meio do Acórdão 595/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, relativos aos referidos investimentos. A partir do monitoramento desses comandos, foi criada esta TCE.

3. A princípio, a então SecexFinanças elaborou instrução que resultou na citação de sete responsáveis (peça 331):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) a respeito de irregularidades ocorridas na Fundação dos Economistas Federais (Funcef), fundo patrocinado pela Caixa Econômica Federal, relacionadas a investimentos realizados no FIP Sondas.*

HISTÓRICO

2. *A presente instauração de TCE decorreu de processo de monitoramento no âmbito do TC 034.501/2018-5. O referido monitoramento, por sua vez, decorreu das determinações constantes do Acórdão 595/2018-TCU-Plenário, fruto de levantamento cujo teor estabeleceu que fossem identificados e quantificados prejuízos ocorridos em diversos investimentos, entre eles o FIP Sondas, cujas irregularidades foram originalmente objeto da CPI dos Fundos de Pensão e da operação Greenfield do Ministério Público Federal.*
3. *O FIP Sondas tratou de um projeto apresentado pela Petrobras, a partir da constituição da empresa Sete Brasil, com o fim de a construir e operacionalizar 29 sondas, plataformas e unidades de perfuração de petróleo. A primeira alternativa para as obras dependia do interesse de fretadores e de operadores de sondas em assumir a empreitada inédita de contratar a construção dessas sondas em estaleiros brasileiros.*
4. *Segundo o relatório de levantamento, o risco do negócio, especialmente o financeiro, afastou qualquer interesse desses operadores e não foi sequer desenvolvida pela equipe da Petrobras. Surgiu como alternativa a constituição de uma companhia para contratar a construção de sondas no Brasil, no caso a Sete Brasil Participações S. A., com a participação de fundos de pensão para o financiamento desse projeto, uma vez que poderia assumir o risco que os operadores*

não estariam dispostos.

5. *A CPI dos Fundos de Pensão concluiu, em relação ao ingresso da Funcef no FIP Sondas, que suas avaliações não demonstraram senso crítico com relação à expectativa prevista para a taxa de retorno do investimento, além de não terem acolhido argumentos favoráveis apresentados pelos representantes da Sete Brasil com relação aos riscos e mitigadores dos riscos do negócio. O prejuízo apontado nos investimentos no FIP Sondas representa cerca de 56% do valor aportado, chegando a atingir o montante de R\$ 2,4 bilhões, sendo R\$ 1,1 bilhão para a Funcef, R\$ 1,1 bilhão para a Petros e R\$ 143 milhões para a Previ.*
6. *O relatório final de Comissão Técnica de Apuração (CTA) traz apuração de responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas na operação, indicando os normativos infringidos. As irregularidades descritas pela CTA foram sintetizadas no Relatório da Tomada de Contas Especial, as quais serão, em instrução adequada, objeto de melhor digressão. Apesar disso, relaciona-se a seguir os principais tópicos que se referem às irregularidades expostas pelo Tomador de Contas Especial (peça 9, p. 251-270):*
 - 6.1 *sobreprecificação na compra da Sete Brasil Internacional e o alto endividamento da Sete Brasil Participações;*
 - 6.2 *exercício do direito de preferência, o que elevou a elevada exposição da Funcef no investimento apesar dos alertas feitos por áreas técnicas (pág. 48 do RE CTA 01);*
 - 6.3 *antecipação na integralização do capital comprometido;*
 - 6.4 *obrigação de integralização do capital comprometido;*
 - 6.5 *omissão na orientação de votos e no exercício da governança, em face do direito de preferência;*
7. *Especialmente em relação às integralizações de capital, destaca-se a seguir trecho retirado da denúncia-crime do Ministério Público Federal em relação ao FIP Sondas no âmbito da Força Tarefa Greenfield (peça 3, p. 104):*

*Escutando o áudio da reunião do Conselho Deliberativo da FUNCEF referente à Ata nº 377, nota-se, **sem lugar a dúvidas**, que os conselheiros aqui acusados referendaram investimento de mais um bilhão de reais na Sete Brasil **sem realizar qualquer discussão e sem embasamento técnico**, com negligência assustadora, como se estivessem tratando de um tema qualquer sem a menor repercussão no patrimônio da FUNCEF e na futura vida econômica de seus participantes.*

*Como bem apontou a Previc em seu relatório do auto de infração nº6/2018, de forma absurda, os conselheiros aqui denunciados (do Conselho Deliberativo da Funcef) aprovaram o investimento de mais de um bilhão de reais no FIP Sondas **sem sequer examinar o mérito do investimento**, deixando para 'momento posterior' a 'apresentação' sobre o fundo. (grifos inseridos)*
8. *Além disso, o referido relatório mencionou Termo de Colaboração premiada do ex-Diretor Presidente da Sete Brasil José Barusco Filho, oriundo da Petrobrás, bem como dos responsáveis o ex-diretor Presidente João Carlos de Medeiros Ferraz e o ex-Diretor de Participações Eduardo Costa Vaz Musa, que confessaram atos de gestão lesivos à Sete Brasil e chegaram a apresentar propostas de indenização à Companhia (peça 9, p. 270-275).*
9. *O Tomador de Contas Especial também menciona diversas Offshores mantidas pelo colaborador da delação premiada que se referem às irregularidades praticadas no âmbito do FIP*



Sondas (peça 9, 271).

10. *O prejuízo quantificado constante do Relatório de Tomada de Contas Especial foi no valor nominal de R\$ 1.386.271.221,02 (peça 9, p. 276). A indicação de responsabilidade solidária foi realizada conforme período e atos de gestão de cada responsável.*

Da diligência

11. *A fim de juntar aos autos elementos que subsidiassem melhor elucidação dos fatos no que concerne ao FIP Sondas, foram realizadas diligências à Funcef, à Previc, ao Ministério Público Federal, à Polícia Federal e ao Poder Judiciário, este em relação a processos civis e criminais que tratam sobre o referido FIP.*
12. *Como resposta, a Funcef encaminhou a documentação solicitada, constando dos itens não digitalizáveis à peça 318. Entre os documentos encaminhados, constam evidências colhidas nas comissões de investigação, demonstrativos financeiros do FIP e de empresa investida e matriz de atribuições das áreas responsáveis pela análise e acompanhamento de investimentos. As demais evidências utilizadas sobretudo pela Comissão Técnica de Apuração já constam do referido processo, quando de sua elaboração na fase interna da TCE. O Relatório da Comissão Técnica de Apuração, após solicitação de nova digitalização, pode ser consultada às peças 325-327.*
13. *Ressalta-se que as evidências utilizadas e referenciadas no âmbito da apuração interna pela Funcef foram diligenciadas e trazidas aos presentes autos, constando pareceres técnicos, atas de reuniões, depoimentos e documentos estatutários. Considera-se, portanto, tais documentos suficientes para efeito de citação.*
14. *A Previc, por sua vez, encaminhou cópia dos autos de infração e documentos relacionados a essas infrações que constam também da peça 318, em itens não digitalizáveis.*
15. *O Ministério Público, a Justiça Federal e a Polícia Federal encaminharam cópias de processos envolvendo o FIP Sondas, conforme quadro abaixo:*

Quadro 1: Processos envolvendo FIP Sondas

Processo	Peça
Cópia Processo Penal 1003326-67.2020.4.01.3400 Justiça Federal - 10ª Vara Federal Criminal da SJDF	51-111
Cópia Processo Ação Civil 1021262-08.2020.4.01.3400 - 4ª Vara Federal Cível da SJDF	221-315
Cópia Processo Investigatório Criminal 10ª Vara Federal Criminal de SJDF 1000713-74.2020.4.01.3400	112-220
Inquérito Policial 231/2016	34
Ação Penal 1003120-53.2020.4.01.3400	44-50

EXAME TÉCNICO

16. *Nesta seção, serão propostas citações dos responsáveis pelas irregularidades mencionadas na fase interna da TCE, considerando as evidências colhidas no âmbito do FIP Sondas pela Funcef e por outros órgãos, bem como relatórios, pareceres e expedientes que basearam a operação ou investigações realizadas posteriormente.*

Responsabilização

17. *Antes de apresentar a responsabilização para fins de citação, ressalta-se o critério para avaliação de condutas de administradores que atuem no mercado, segundo a doutrina do Business Judgement Rule (art. 158 da Lei 6.404/1976).*
18. *Segundo tal assunção, não se exige do administrador, na condução dos seus negócios –*

que, por conceito, emerge-se em um contexto de riscos e incertezas – uma produção compulsória de resultado; ou seja, produzir lucro. Em verdade, o que é esperado na condução de negócios em nome de outros é a devida diligência; um dever de meio, não necessariamente de fim, em tomar decisões com um zelo e cuidado, em atuação estrita dos interesses dos donos do negócio ou dos donos do dinheiro.

19. *Em exemplo de acolhimento da doutrina no âmbito do TCU, consoante parecer da Unidade Técnica que motivou o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, acolhido pelo voto do Ministro Relator José Múcio Monteiro, o princípio pode ser traduzido ‘como regra de decisão empresarial, e consiste em determinado padrão de atuação para o gestor, com parâmetros norteadores do comportamento do administrador, os quais, se observados, isentam o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados. Mais ainda, a regra aplica-se como garantia de que as decisões tomadas com lastro nos deveres de diligência e lealdade não se sujeitem à revisão por tribunais’.*

20. *Consoante ensina Nelson Eizirik [1]*

A finalidade da regra é oferecer um ‘porto seguro’ aos administradores, que devem ser encorajados a correr os riscos inerentes à gestão empresarial e não podem ficar permanentemente sujeitos a terem suas decisões revistas. Os administradores devem ter uma razoável margem de discricionariedade em sua atuação, podendo avaliar a conveniência e a oportunidade de determinadas decisões visando à maximização dos lucros da companhia. A redução da discricionariedade da administração pode inviabilizar a gestão empresarial, pelo excessivo ‘engessamento’ de suas atividades.

21. *Quer dizer que, não obstante um resultado de negócio ruinoso – ou mesmo de baixa performance; ou alguém do viável – atendido o dever de meio em consonância com o business judgment rule, o gestor não deve ser responsabilizado; e tampouco a decisão se expõe a revisão judicial. Ao contrário, em assunção lógica, cometida falta no dever de meio de bem conduzir os negócios com diligência e cuidado, expõe-se o administrador ao dever de reparar o prejuízo que por sua culpa (negligência, imperícia ou imprudência) ou dolo tenha dado causa.*

22. *Mais uma vez tomando por empréstimo o cuidadoso relatório técnico que subsidiou o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário [2]:*

Tal norma de conduta do societário norte-americano foi recepcionada no direito brasileiro pelo § 6º do art. 159, acima transcrito, o qual indica que o juiz pode excluir a responsabilidade de um administrador, caso entenda que este agiu de boa-fé e no interesse da companhia. Tal entendimento encerra jurisprudência administrativa da Comissão de Valores Mobiliários como se verifica, por exemplo, no voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM nº 10/2006, Diretor Alexsandro Broedel Lopes, julgado em 16/8/2011:

‘No presente caso, mostra-se evidente que a acusada foi criteriosa, cuidadosa, leal e diligente para com a companhia, sendo certo que a aplicação da regra de decisão negocial (business judgment rule) afasta, de plano, qualquer questionamento quanto aos atos em análise no presente processo.’

23. *Consoante, ainda, entendimento esposado pela CVM [3]:*

Não se está negando a aplicabilidade, ao direito brasileiro, da racionalidade subjacente à business-judgment rule, presente tanto na doutrina quanto nas decisões norte-americanas e mesmo naquelas tomadas por esta autarquia.

24. *Ou este outro: [4]*

[1] EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S.A. Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 416-417

[2] Acórdão 2824/2015-TCU-Plenário, de 4/11/2015. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Relatório da Unidade Técnica

[3] Processo Administrativo Sancionador CVM nº 24/2006, Diretor Otavio Yazbek, julgado em 18/2/2013

(...) Para utilizar a regra da decisão negocial, o administrador deve seguir os seguintes princípios:

- (i) Decisão informada: A decisão informada é aquela na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para tomá-la. Podem os administradores, nesses casos, utilizar, como informações, análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como de terceiros contratados. Não é necessária a contratação de um banco de investimento para a avaliação de uma operação;*
- (ii) Decisão refletida: A decisão refletida é aquela tomada depois da análise das diferentes alternativas ou possíveis consequências ou, ainda, em cotejo com a documentação que fundamenta o negócio. Mesmo que deixe de analisar um negócio, a decisão negocial que a ele levou pode ser considerada refletida, caso, informadamente, tenha o administrador decidido não analisar esse negócio; e*
- (iii) Decisão desinteressada: A decisão desinteressada é aquela que não resulta em benefício pecuniário ao administrador. Esse conceito vem sendo expandido para incluir benefícios que não sejam diretos para o administrador ou para instituições e empresas ligadas a ele. Quando o administrador tem interesse na decisão, aplicam-se os standards do dever de lealdade (duty of loyalty).*

Existem, no entanto, situações em que, além de operações em que se tenha interesse, o Poder Judiciário não aceita a aplicação da regra da decisão negocial. Por exemplo, não se aceita a completa alienação das decisões negociais, alegando-se falta de competência ou de conhecimento. Também não são protegidas pela regra da decisão negocial as decisões tomadas visando a fraudar a companhia, ou seus acionistas, ou aquelas que não tenham sido tomadas em boa-fé.

25.

Citando, em mesmo pensamento, Nelson Eizirik: [5]

A regra da decisão empresarial, que isenta de responsabilidade o administrador, é aplicável uma vez atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: (i) deve ter ocorrido uma decisão, não estando protegidas pela regra as condutas omissivas, exceto se resultantes de uma decisão de não tomar qualquer medida; (ii) os administradores não podem ter qualquer interesse financeiro ou pessoal na matéria, ou seja, não se aplica a regra se estiverem em situação de conflito de interesses; (iii) os administradores devem estar bem informados antes de tomarem a decisão, isto é, atuando de forma diligente; (iv) os administradores devem estar perseguindo o interesse social; (v) a atuação dos administradores deve ter ocorrido no âmbito de seus poderes legais e estatutários; e (vi) os administradores devem estar atuando de boa-fé.

26.

Em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais – na regra em que, em princípio, sempre existirá uma chance de prejuízo, posto que o futuro não é absolutamente certo –, haverá mais um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis que, propriamente, um comprometimento prévio com o resultado. E esse é o fundamento do business judgement rule.

27.

Ou, aplicando no caso concreto: mesmo na administração de carteiras de um fundo de investimentos visando ao retorno a longo prazo, se exposto, ainda mais se de modo grosseiro – patentes faltas de cuidado na escolha dos investimentos, em negligência ou imprudência, em nexo causal com a ruína do investimento, disso deve-se extrair o dever de reparação do administrador. Aplica-se aí, no que couber, a responsabilidade inscrita na Lei 6.404/1976, e aplicado por paralelismo nos fundos de investimento, a saber:

^[4] Processo Administrativo Sancionador CVM nº RJ2005/1443, Diretor Pedro Marcílio, julgado em 10/5/2006

^[5] EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S.A. Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 417



- decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153);
- decisões desinteressadas em ausência de conflito de interesses (art. 156);
- decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155);
- decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).
- decisões a se mirarem na persecução do interesse social, bem como a atuação dentro dos poderes legais e estatutários aderentes à finalidade da companhia e sem desvio de poder (art. 154);

28. *Percebe-se que a existência desses requisitos se coaduna com a obrigação de meio a ser perseguida por aquele que administra coisa alheia, tanto que, em diversas decisões desta Corte ou mesmo da Comissão de Valores Mobiliários tem se utilizado desses preceitos para balizar eventuais punições a gestores de conglomerados corporativos e fundos de investimento. Desse modo, utilizando essas premissas como fundamento é que as decisões tomadas pelo Comitê de Investimentos devem ser analisadas.*

29. *Com base no conceito do business judgement rule, em relação ao dever de meio, isto é, de diligência dos gestores, propor-se-á citação dos responsáveis no âmbito do investimento no FIP Sondas pela Funcef conforme especificações a seguir:*

Responsável: Demóstenes Marques, CPF 468.327.930-49

Cargo à época dos fatos: Diretor de Investimentos, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir os investimentos mobiliários da Funcef, de gerir a prospecção de novos negócios na área de investimentos, observada a aderência à regulação e às Políticas de Investimentos dos Planos de Benefícios e de definir as estratégias e táticas de investimentos que visem a mitigar o risco relativo entre os ativos mobiliários sob gestão da Dirin, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 10/07/2007 a 10/04/2012.

Conduta: Na ocasião de apresentação do investimento na reunião registrada na Ata 1021, de 26/4/2011, omissão na diretoria colegiada sobre dívida no valor de US\$ 2 milhões decorrente da aquisição da Subsidiária Sete International GmbH pela Sete Brasil (peça 5, p. 318-323). Além disso, aprovou remuneração da Administradora e Gestora do FIP Sondas por meio de taxa de administração utilizando metodologia onerosa, ignorando as observações emitidas por pareceres jurídicos e técnicos (item 'evidências'). Adicionalmente, a remuneração se deu exclusivamente sob forma de taxa de administração e não de performance, em descumprimento ao IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peças 328). A auditoria interna apurou prejuízo de R\$ 6 milhões em relação à taxa de administração homologada pelo responsável (RA GEAUD 56/16).

Nexo de Causalidade: Ao prospectar e aprovar o investimento na primeira emissão de quotas pelo FIP Sondas omitindo informações substanciais para aprovação do colegiado, bem como a negociação e aprovação de taxa de administração à Administradora e Gestora do fundo em dissonância aos pareceres jurídicos e técnicos contribuiu para o prejuízo verificado no investimento. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.



Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: Ata 1021 (peça 5, p. 318-323); Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). Relatório da auditoria interna RA GEAUD 56/16 (peças 320 e 321).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 167.755.980,21

Responsável: Carlos Augusto Borges, CPF 124.632.643-49

Cargo à época dos fatos: Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias, que tinha responsabilidade, de gerir os ativos objetos de investimentos que compõem ou venham compor participações societárias relevantes, e a carteira imobiliária, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 11/05/2011 a 28/04/2016 e 29/04/2016 a 09/09/2016.

Conduta: Através de seu VO DIPAR 032/12, de 19/04/2012, levou à apreciação da Diretoria Executiva a proposta do exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB, conforme PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). Essa opção não foi considerada pelo então Diretor. Além disso, não providenciou a análise da Gepar obrigatória em relação à solicitação realizada pela Sete Brasil Participações S.A. para construção de mais 21 sondas a serem afretadas para a Petrobrás. Ainda, não juntou em seu voto relatório de due diligence. Destaca-se as diversas antecipações de capital comprometido e aprovou atípicas demandas provenientes de decisões tomadas no âmbito da Sete Brasil Participações S.A., sem diligências necessárias. Por fim, em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Ao levar à apreciação da Diretoria Executiva com voto favorável o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26, sem as diligências requeridas, ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete



Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).*

Evidências: *PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).*

Critérios: *Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).*

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 1.386.271.221,02

Responsável: *Humberto Pires Grault Vianna de Lima, CPF 512.243.807-20*

Cargo à época dos fatos: *Gerente de Participações Societárias, que tinha atribuição de prospectar e gerir os investimentos em participações societárias relevantes, em conformidade com as diretrizes institucionais e regras estabelecidas pela legislação.*

Período de exercício no cargo: 28/06/2011 a 13/09/2016

Conduta: *Omissão no dever de diligência, pois não há registros que ele tenha insurgido, em algum momento, para evitar desvios, considerando que o prazo de investimento foi reduzido, sem amparo legal, com a antecipação de integração do capital comprometido, conforme, dentre outros, OV GEPAR 054/14, OV GEPAR 300/14, OV GEPAR 324/14, OV GEPAR 352/14, OV GEPAR 355/14, OV GEPAR 415/14 e OV GEPAR 453/14. Entre 2014 e 2015, representantes da Funcef foram orientados a votar favoravelmente a seguidas antecipações de capital, assinadas pelo responsável e sem qualquer objeção dessa gerência.*

Nexo de Causalidade: *Ao se omitir no dever de diligência, o responsável assumiu o risco do resultado, que configurou prejuízo nominal de mais de R\$ 1,7 bilhões. Destaca-se ainda que o responsável não se manifestou contrariamente à redução do prazo de investimento e a alteração de cronograma de aportes de capital comprometido. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja,*



quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).*

Evidências: *OV GEPAR 054/14 (peça 322), OV GEPAR 300/14 (peça 323), OV GEPAR 324/14 (peça 324), OV GEPAR 352/14 (peça 7, p. 69-73), OV GEPAR 355/14 (peça 7, p. 133-135), OV GEPAR 415/14 (peça 7, p. 136-138) e OV GEPAR 453/14 (peça 7, p. 139-142)*

Critérios: *Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitem 3.5.4.2.2 (peça 328).*

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 817.443.110,99

Responsável: *Antonio Bráulio de Carvalho, CPF 309.882.766-15*

Cargo à época dos fatos: *Diretor de Planejamento e Controladoria, que tinha atribuição, entre outras, coordenar a gestão dos riscos corporativos e controlar as atividades de retaguarda dos investimentos mobiliários, imobiliários e operações com participantes, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.*

Período de exercício no cargo: *11/12/2006 a 31/05/2014*

Conduta: *Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.*

Nexo de Causalidade: *Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja,*



quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).*

Evidências: *VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).*

Critérios: *Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).*

Valor do dano imputado (valor original): *R\$ 819.326.393,79*

Responsável: *Carlos Alberto Caser, CPF 620.985.947-04*

Período de exercício no cargo: *05/07/2010 a 29/05/2015; 30/05/2015 a 09/09/2016*

Cargo à época dos fatos: *Diretor-Presidente, que tinha por atribuição cumprir e fazer cumprir o Estatuto e outros atos regulamentares da Funcef, bem como as demais disposições legais aplicáveis às entidades fechadas de previdência complementar, abrangendo a representação da Funcef, a coordenação geral da Diretoria, o relacionamento institucional com órgãos de administração, fiscalização, controle e assessoramento, a coordenação do planejamento estratégico, a assessoria jurídica e a comunicação institucional, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.*

Conduta: *Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor-Presidente.*

Nexo de Causalidade: *Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due*



diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).*

Evidências: *VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).*

Critérios: *Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).*

Valor do dano imputado (valor original): 1.386.271.221,02

Responsável: José Carlos Alonso Gonçalves, CPF 010.816.668-62.

Período de exercício no cargo: 01/06/2010 a 31/05/2014.

Cargo à época dos fatos: *Diretor de Benefícios, que tinha responsabilidade, dentre outras, de acompanhar e avaliar a gestão dos planos de benefícios previdenciários, em seus aspectos econômicos, atuariais e sociais, subsidiando a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo em seu aperfeiçoamento e de Acompanhar as atividades executadas pelas gerências e coordenações, de forma integrada, para garantir o cumprimento da missão da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.*

Conduta: *Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.*

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): 819.326.393,79

Responsável: Maurício Marcellini Pereira, CPF 838.823.836-15.

Período de exercício no cargo: 10/03/2008 a 31/07/2011; 11/04/2012 a 05/09/2016.

Cargo à época dos fatos: Diretor de Investimentos, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir os investimentos mobiliários da Funcef, de gerir a prospecção de novos negócios na área de investimentos, observada a aderência à regulação e às Políticas de Investimentos dos Planos de Benefícios e de definir as estratégias e táticas de investimentos que visem a mitigar o risco relativo entre os ativos mobiliários sob gestão da Dirin, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da



Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): 1.386.271.221,02

Responsável: Rafael Pires de Souza, CPF 659.275.831-72.

Cargo à época dos fatos: Gerente de Administração e Pessoas, no exercício temporário do cargo de Diretor de Administração, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir a estrutura administrativa da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos. Não integrava a Diretoria Executiva. Assinou documento decisório como substituto.

Período de exercício no cargo: Substituto em 24/04/2012.

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.



Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 565.525.397,61

Responsável: Renata Marotta, CPF 030.794.068-34.

Cargo à época dos fatos: Diretora de Administração, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir a estrutura administrativa da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 01/06/2010 a 31/05/2014.

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do



acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).

Critérios: Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 e 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): 819.326.393,79

Da responsabilização da Caixa Econômica Federal

30. *A Comissão Técnica de Apuração no âmbito da Funcef propôs responsabilizar a Caixa Econômica Federal (CAIXA), por sua interposta Vice-Presidência de Administração de Ativos de Terceiros (Viter). Entre os pontos destacados pela referida Comissão, menciona-se as seguintes condutas (peça 327, p. 29-36):*

a) a CAIXA promoveu a reestipulação da metodologia de apuração da Taxa de Administração, a ser por ela recebida, de forma mais vantajosa para ela, mas mais onerosa para o FIP Sondas;

b) os representantes da Administradora CAIXA limitaram-se a assumir a direção protocolar dos trabalhos, não havendo registros de que tenham feito uso do direito a voz para instruir, alertar, orientar ou aconselhar os membros votantes sobre eventuais inadequações, riscos ou improcedência das matérias sob votação, deixando aos Quotistas a tomada de decisões sem o respaldo da Administradora que, para isso, era regamente remunerada;

c) documentos enviados à Funcef pela Administradora estão desprovidos de elementos essenciais, especialmente a informação sobre a finalidade do recurso objeto da chamada de integralização e as assinaturas dos responsáveis pela emissão do documento;

d) é dever da administradora a divulgação de informações tempestivas aos investidores e a manutenção de estreito relacionamento com os Quotistas, buscando sempre cooperar para que as tomadas de decisões sejam benéficas ao investimento e, bem assim, prevenir a adoção de deliberações que, eventualmente, tenham conseqüências negativas aos interesses dos investidores, o que não foi cumprido pela CAIXA;

e) a CAIXA não providenciou a realização de due diligence do investimento e da Companhia Investida, como forma de prover os quotistas com informações atualizadas, consistentes e suficientes por ocasião da segunda emissão de quotas pelo Fundo de Investimento em Participações Sondas, quando foi aprovado expressivo aumento do capital comprometido pela Funcef.

f) não há registros de que a Administradora desse Fundo, na ocasião do cancelamento de financiamento pelo BNDES, por seus interpostos representantes, tenha se manifestado para alertar, orientar ou opinar sobre a conveniência ou não do que se estava aprovando e das conseqüências para o investimento, o que traz à luz a rotineira inércia da Caixa Econômica Federal, que atuava apenas como protocolar organizadora e condutora dos eventos, deles participando como passiva espectadora do que ali se discutia e aprovava;

31. *Destaca-se ainda trecho do relatório em que a Comissão chama a atenção para ausência de a CAIXA informar os cotistas do FIP sobre dívida de US\$ 2 milhões de dólares contraída pela Sete Brasil Participações S.A., conforme se verifica a seguir (peça 326, p. 22):*

Veja-se que a atitude omissiva da CAIXA vem desde o início do investimento, pois não há registro de

que, por ocasião do ingresso do grupo de quotistas originais do Fundo de Investimento em Participações Sondas, em 13 MAI 2011, a Administradora e Gestora Caixa Econômica Federal tenha informado ou alertado aqueles investidores sobre a dívida, no valor de \$ 2,000,000,000.00 (dois milhões de dólares) contraída pela Sete Brasil Participações S.A. na aquisição da Sete International GmbH e cujo pagamento fora programado para quitação com os recursos que seriam aportados pelos novos quotistas do Fundo, entre eles a FUNCEF.

32. O relatório de TCE ratificou a responsabilização da Caixa Econômica Federal (CEF), uma vez que ela era 'investida do dever de fiscalizar a patrocinada, conforme dispõe o parágrafo 1º, artigo 10 do Estatuto da Funcef, e art. 25 da Lei Complementar 108/2000, e exercia prerrogativas legais que lhe conferiam o direito à representatividade na Administração da Funcef' (peça 9, p. 272). Por fim, ratificou a responsabilização dos gestores da Funcef conforme proposto pela CTA.

33. Além disso, foi consignado que a Caixa Econômica seria responsável em virtude de 'com a inviabilização de empréstimo, pela empresa investida, junto ao BNDES, a Administradora impulsionou notificações de integralizações junto à Funcef até a total integralização do capital comprometido, para atender a necessidades de capital da empresa investida' (peça 9, p. 288).

34. Como critérios, além do Estatuto da Funcef e da Lei Complementar 108/2000, menciona-se a Instrução Normativa CVM 391/2003, art. 9º, § 3º, art. 14, V, IX, XII, XV, art. 31, art. 32, I, 'c'. Ainda, ressalta-se a Instrução CVM 555/2014, art. 15, caput. Destacamos os principais dispositivos das referidas Instruções a seguir:

Instrução Normativa CVM 391/2003

Art. 9º A administração do fundo competirá a pessoa jurídica autorizada pela CVM para exercer a atividade de administração de carteira de valores mobiliários.

(...)

§3º **O Gestor e o administrador do fundo responderão pelos prejuízos causados aos cotistas quando procederem com culpa ou dolo, com violação da lei, das normas editadas pela CVM e do regulamento** (grifos inseridos)

(...)

Art. 31. O administrador do fundo deverá divulgar a todos os cotistas e à CVM qualquer ato ou fato relevante atinente ao fundo

Instrução Normativa CVM 555/2014

Art. 15. Os cotistas respondem por eventual patrimônio líquido negativo do fundo, **sem prejuízo da responsabilidade do administrador e do gestor em caso de inobservância da política de investimento** ou dos limites de concentração previstos no regulamento e nesta instrução. (grifos inseridos)

35. O Acórdão 630/2017-Plenário, que tratou de Auditoria no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalis), atribuiu responsabilidade ao administrador, concluindo que, havendo um dano, ou praticado um ato ilícito, no âmbito de um Fundo de Investimento, o responsável pela devida reparação e/ou penalização será, dentro da atual regulamentação, o administrador do fundo. Sobre o administrador recairão todas as penas relativamente aos ilícitos penais e administrativos, assim como os ônus pela responsabilidade civil daí decorrente.

36. O relatório do referido Acórdão também destacou que existe uma verdadeira relação fiduciária entre o cotista e o administrador, cabendo a este zelar para que os recursos do investidor sejam aplicados na forma e sob as condições que deseje.

37. Como nexo de causalidade, ainda sob o raciocínio do Business Judgment Rule, ao não cumprir seu dever de diligência junto aos investidores do FIP Sondas, especialmente quanto às condutas já listadas, contribuiu para o prejuízo verificado no investimento. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como

uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

38. Como evidências, cita-se o Relatório de Auditoria RA GEAUD 056/11 (peça 321), que tratou sobre a metodologia da Taxa de Administração, além das Atas das Assembleias Gerais dos Quotistas ocorridas durante todo o investimento, das quais menciona-se neste processo: Ata de Assembleia Geral de Constituição de S/A; Ata 1ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 2ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 7ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 10ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata Assembleia Geral Extraordinária 26/03/2014; Pauta Reunião CA e Assembleia de Acionistas; Ata da 43ª Assembleia Geral de Quotistas. Tais atas podem ser consultadas nos itens não digitalizáveis à peça 318 e às peças 5 e 7, quando foram encaminhadas na fase de tramitação interna desta TCE.
39. Por derradeiro, informa-se que o valor original do dano imputado foi de R\$ 1.386.271.221,02, que é o valor total integralizado pela Funcef no curso do investimento. Tais valores devem ser atualizados monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

Responsabilização da Petrobrás

40. Inicialmente, a Comissão Técnica de Apuração (CTA) no âmbito da Funcef atribuiu responsabilidade à Petrobrás, em virtude de ‘omissão no FIP Sondas, uma vez que a Petrobrás não reconheceu sua responsabilidade no projeto e na companhia Sete Brasil Participações S.A., deixando o projeto que ela mesma criou à própria sorte’ (peça 327, p. 36-41).
41. Apesar da indicação de responsabilidade da Petrobrás pela CTA, o relatório de Tomada de Contas Especial afastou essa responsabilidade, conforme trecho a seguir (peça 9, p. 271):
Entretanto, dentre a documentação carreada aos autos do Processo de apuração CTA 005/2017, não localizamos documentos que atestem a existência de relação contratual, ou assemelhada, que indique a participação direta da PETROBRAS na gestão do Fundo em Participações Sondas, ou em orientação de votos em processos decisórios internos da FUNCEF. Assim, foi constatada a ausência de nexo de causalidade capaz de estabelecer a relação entre a PETROBRAS e as decisões de aportar os recursos que resultaram na integralização total do capital comprometido, pela FUNCEF, junto ao FIP Sondas. (transcriçãoipsis litteris)
42. Apesar disso, posteriormente nos autos da presente TCE, a Funcef peticionou solicitação para que incluía a Petrobrás no rol dos responsáveis pelo dano verificado no FIP Sondas, conforme trecho a seguir (peça 43, p. 2):
Pelo entendimento da FUNCEF, as condutas de Renato Duque, PEDRO BARUSCO e JOÃO FERRAZ estão configuradas nos artigos 9º, I, VII e X, 10, I e XII, e 11, I e II, da Lei nº 8.429/92. Além das condutas da PETROBRAS que (i) percebeu vantagem econômica em razão da estrutura off-balance do Projeto e do controle dos preços do mercado de sondas evitando a subida das taxas de afretamento de sondas, (ii) permitiu ou concorreu para que Renato Duque, Pedro Barusco e João Ferraz incorporassem a seus patrimônios bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo de entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429/92. Assim, pelo entendimento da FUNCEF, as condutas da PETROBRAS enquadram-se nos artigos 10, I, II e XII, e 11, I, da Lei nº 8.429/92.
43. Em relação a essa questão, o MPF manifestou no seguinte sentido (peça 50, p. 733):
Como veremos ao longo da denúncia, a Petrobras era a grande beneficiada do projeto Sondas e dos investimentos dos fundos de pensão no FIP Sondas. Outrossim, por questões políticas (e até por serem patrocinadoras das EFPC), Petrobras e Caixa Econômica Federal dispunham de enorme poder de influência nas decisões de investimento da PETROS e da FUNCEF.
Dessa forma, a veiculação da presente denúncia não isenta a Petrobras de sua responsabilidade para com os fundos de pensão, considerando, inclusive, que estes eram, direta ou indiretamente, controlados pela mesma controladora da Petrobras (a

União), sendo geridos, no caso

*concreto, com o fim de atender aos interesses da Petrobras em detrimento dos interesses dos participantes das entidades de previdência. Nesse sentido, sobre a responsabilidade – civil – da Petrobras para com os fundos de pensão, assim consta no **Relatório Final da autoridade policial: 'Por todo exposto, a responsabilidade da Petrobras pelo prejuízo financeiro causado aos investidores e pelo insucesso no Projeto Sondas revela-se inconteste (...).'***

44. Apesar desse entendimento firmado pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Polícia Federal (PF), atribuir responsabilidade, neste processo administrativo, à Petrobrás a fim de ressarcir a Funcef equivale dizer que a Funcef foi vítima de ação deliberada da Petrobrás, quando, na verdade, a Funcef tinha dever de diligência em relação aos seus recursos geridos e aos investimentos por ela realizados. Enfatiza-se que estamos tratando de um fundo de pensão classificado como investidor qualificado, consciente, portanto, das análises a serem realizadas quando da tomada de decisão em se investir no FIP Sondas. Possuía, portanto, dever de diligência não exercido quando da tomada de decisão.
45. Nesse sentido, observa-se que a Petrobrás era a contratante e beneficiária dos bens a serem fabricados e administrado pela Sete Brasil (principal investimento do FIP Sondas). É cristalino que o contrato firmado, de acordo com as regras do Código Civil, entre a Petrobrás e a Sete Brasil era o grande garantidor do investimento em questão. Não há, apesar disso, relação contratual entre a Petrobrás e o FIP Sondas ou entre a Petrobrás e a Funcef. Discute-se o investimento realizado pela Funcef no FIP Sondas e não o contrato celebrado pela Sete Brasil com a Petrobras.
46. A responsabilização da Petrobrás significaria imputar obrigação de ressarcimento pela beneficiária do investimento (Petrobrás) à investidora do FIP (Funcef), quando se verifica diretamente a responsabilidade dos gestores da Funcef. A participação de gestores da Petrobrás a fim de desviar recursos da investida Sete Brasil, conforme levantado em delação premiada, não isenta ou atenua a responsabilidade da Funcef, que teria obrigação de diligência em relação a seus investimentos.
47. Assim, os elementos nos autos em sede administrativa não permitem atribuir responsabilidade à Petrobrás, ainda que a conduta de seus gestores tenha sido fraudulenta, o que deve ser apurado em ações penais próprias ou em sede arbitral, com apoio de provas próprias da autoridade policial ou por prerrogativas reservadas ao processo judicial. Nesta seara administrativa, as provas se limitam a documentos assinados, formais e legalizados, não sendo possível estender os exames conforme prerrogativas de processos penais.
48. Portanto, pela ausência de elementos suficientes em sede administrativa, propõe-se não responsabilizar a Petrobrás nesta TCE, sem prejuízo de que eventual responsabilização sua ou de seus gestores seja devidamente apurada em via judicial própria.

Da quantificação do Dano

49. Este tribunal acatou a apuração do dano realizada pela CTA, que atribuiu a cada responsável o valor correspondente em razão de seus atos e período de gestão. O valor original total do dano seria de R\$ 1.386.271.221,02, atribuído solidariamente conforme a participação de cada responsável na aprovação inicial quando da entrada do investimento, em aportes adicionais ou em ambos. Esses valores foram obtidos a partir do período de integralização informado no relatório da CTA, conforme tabela abaixo (peça 325, p. 62):

Tabela 1: Integralizações pela Funcef no FIP Sondas

Período	Integralização	Taxa de Ingresso	Total Integralizado



MAI 2011 a ABR 2012	R\$ 61.026.353,00	Não havia	R\$ 61.026.353,00
MAI 2012 a OUT 2013	R\$ 364.097.205,00	R\$ 2.164.990,55	R\$ 366.262.195,55
ABR 2014 a JAN 2015	R\$ 951.741.755,00	R\$ 5.680.126,85	R\$ 957.421.881,85
AGO 2015 a SET 2016	R\$ 1.181.533,00	R\$ 379.257,62	R\$ 1.560.790,62
TOTAL	R\$ 1.378.046.846,00	R\$ 379.257,62	R\$ 1.386.271.221,02

50. Tais valores devem ser atualizados monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

Do pedido de sigilo do processo pela Funcef (peça 43)

51. A Funcef requereu sigilo ao presente processo em virtude de que o requerimento protocolado (de incluir a Petrobrás como responsável) ‘tem por fundamento a ação de improbidade 1049844- 81.2021.4.01.3400 que contém documentos e informações sensíveis acerca de fatos que exigem a tramitação em segredo de justiça’ (peça 43, p. 5).
52. Foram encaminhados diversos documentos judiciais de âmbito civil, penal e inquérito policial, que podem ser consultados entre as peças 44-220. Considerando a sensibilidade de tais documentos encaminhados, propõe-se classificar o processo como sigiloso, conforme o art. 4º da Resolução TCU 294/2018.

Das defesas apresentadas na fase interna do processo

53. Registra-se que foram apresentadas defesas de alguns dos responsáveis, não apreciadas no âmbito desse processo. As defesas apresentadas foram de Caixa Econômica Federal, Maurício Marcellini Pereira, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Antonio Bráulio de Carvalho, Demóstenes Marques, José Carlos Alonso Gonçalves, Renata Marotta, entre a peça 7, p. 337 até a peça 9, p. 209.
54. Apesar disso, tais manifestações foram realizadas antes da chegada do processo a este Tribunal, no âmbito da fase interna da TCE. Por essa razão, abre-se oportunidade durante a fase externa para novas manifestações que os responsáveis entenderem pertinente a partir da presente citação. O Relatório do TCE considera que as defesas devem ser analisadas pelo TCU, pois considera que várias das alegações são de competência exclusiva desta Corte, como o questionamento da competência do TCU para julgar o caso, de prescrição quinquenal ou de suas decisões pretéritas. Ressalta-se que a não apreciação de alegações de defesa durante a fase interna não inviabiliza o prosseguimento normal do processo, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, a exemplo dos seguintes Acórdãos:

Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.

Acórdão 1514/2007-Segunda Câmara | Relator: UBIRATAN AGUIAR

A fase interna da tomada de contas especial, a cargo do tomador de contas, constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída, nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU e finda com o julgamento.

Acórdão 3083/2007-Segunda Câmara | Relator: GUILHERME PALMEIRA



O direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU. Na fase interna da TCE, cuja responsabilidade é da instituição onde os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria.

Acórdão 2437/2015-Plenário | Relator: ANA ARRAES

A instauração do contraditório, para fins de condenação dos responsáveis por parte do TCU, se dá na fase externa do processo de contas especiais, por meio de sua regular citação, sendo irrelevante, para a configuração do contraditório, a ocorrência ou não de notificação anterior pela Administração na fase interna da tomada de contas especial.

Acórdão 7880/2014-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

*A fase interna da tomada de contas especial não corresponde a processo, mas sim a procedimento de caráter inquisitório, no qual não há partes, nem lide ou litígio. **O contraditório somente se torna obrigatório com o ingresso da documentação no Tribunal de Contas da União.** (grifos inseridos)*

Acórdão 2471/2013-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

A ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando, na fase externa, há oportunidade de defesa após a citação válida dos responsáveis.

Acórdão 2875/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

O momento próprio para a defesa é a fase externa da tomada de contas especial, que ocorre no âmbito dos tribunais de contas. É nessa fase que não devem deixar de serem observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, razão por que a ausência de notificação do responsável na fase interna da TCE não gera nulidade processual.

Acórdão 3487/2010-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

CONCLUSÃO

55. *O exame das ocorrências descritas na seção ‘Exame Técnico’ permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade individual solidária dos Srs. Demóstenes Marques, CPF 468.327.930-49, Carlos Augusto Borges, CPF 124.632.643-49, Humberto Pires Gault Vianna de Lima, CPF 512.243.807-20, Antonio Bráulio de Carvalho, CPF 309.882.766-15, Carlos Alberto Caser, CPF 620.985.947-04, José Carlos Alonso Gonçalves, CPF 010.816.668-62, Maurício Marcellini Pereira, CPF 838.823.836-15, Rafael Pires de Souza, CPF 659.275.831-72 e da Sra. Renata Marotta, CPF 030.794.068-34, e da Caixa Econômica Federal, na condição de administradora e gestora do FIP, e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. *Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, propondo:*
- a) *realizar a citação do Sr. Demóstenes Marques, CPF 468.327.930-49, na condição de Diretor de Investimentos da Funcef no período de 10/07/2007 a 10/04/2012, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:*

Conduta: Na ocasião de apresentação do investimento na reunião registrada na Ata 1021, de 26/4/2011, omissão na diretoria colegiada sobre dívida no valor de US\$ 2 milhões decorrente da aquisição da Subsidiária Sete International GmbH pela Sete Brasil (peça 5, p. 318-323). Além disso, aprovou remuneração da Administradora e Gestora do FIP Sondas por meio de taxa de administração utilizando metodologia onerosa, ignorando as observações emitidas por pareceres jurídicos e técnicos (item 'evidências'). Adicionalmente, a remuneração se deu exclusivamente sob forma de taxa de administração e não de performance, em descumprimento ao IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peças 328). A auditoria interna apurou prejuízo de R\$ 6 milhões em relação à taxa de administração homologada pelo responsável (RA GEAUD 56/16).

Nexo de Causalidade: Ao prospectar e aprovar o investimento na primeira emissão de quotas pelo FIP Sondas omitindo informações substanciais para aprovação do colegiado, bem como a negociação e aprovação de taxa de administração à Administradora e Gestora do fundo em dissonância aos pareceres jurídicos e técnicos contribuiu para o prejuízo verificado no investimento. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: Ata 1021 (peça 5, p. 318-323); Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). Relatório da auditoria interna RA GEAUD 56/16 (peças 320 e 321).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

b) realizar a citação do Sr. Carlos Augusto Borges, CPF 124.632.643-49, na condição de Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias da Funcef no período de 11/05/2011 a 28/04/2016 e 29/04/2016 a 09/09/2016, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Através de seu VO DIPAR 032/12, de 19/04/2012, levou à apreciação da Diretoria Executiva a proposta do exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB, conforme PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). Essa opção não foi considerada pelo então Diretor. Além disso, não providenciou a análise da Gepar obrigatória em relação à solicitação realizada pela Sete Brasil Participações S.A. para construção de mais 21 sondas a serem afretadas para a Petrobrás. Ainda, não juntou em seu voto relatório de due diligence. Destaca-se as diversas antecipações de capital comprometido e aprovou atípicas demandas provenientes de decisões tomadas no âmbito da Sete Brasil Participações S.A., sem diligências necessárias. Por fim, em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Ao levar à apreciação da Diretoria Executiva com voto favorável o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26, sem as diligências requeridas, ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

c) realizar a citação do Sr. Humberto Pires Grault Vianna de Lima, CPF 512.243.807-20, na condição de Gerente de Participações Societárias da Funcef no período de 28/06/2011 a 13/09/2016, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Omissão no dever de diligência, pois não há registros que ele tenha insurgido, em algum momento, para evitar desvios, considerando que o prazo de investimento foi reduzido, sem amparo legal, com a antecipação de integração do capital comprometido, conforme, dentre outros, OV GEPAR 054/14, OV GEPAR 300/14, OV GEPAR 324/14, OV GEPAR 352/14, OV GEPAR 355/14, OV GEPAR 415/14 e OV GEPAR 453/14. Entre 2014 e 2015, representantes da Funcef foram orientados a votar favoravelmente a seguidas antecipações de capital, assinadas pelo responsável e sem qualquer objeção dessa gerência.

Nexo de Causalidade: Ao se omitir no dever de diligência, o responsável assumiu o risco do resultado, que configurou prejuízo nominal de mais de R\$ 1,7 bilhões. Destaca-se ainda que o responsável não se manifestou contrariamente à redução do prazo de investimento e a alteração de cronograma de aportes de capital comprometido. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: OV GEPAR 054/14 (peça 322), OV GEPAR 300/14 (peça 323), OV GEPAR 324/14 (peça 324), OV GEPAR 352/14 (peça 7, p. 69-73), OV GEPAR 355/14 (peça 7, p. 133-135), OV GEPAR 415/14 (peça 7, p. 136-138) e OV GEPAR 453/14 (peça 7, p. 139-142).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitem 3.5.4.2.2 (peça 328).



d) realizar a citação do Sr. Antonio Bráulio de Carvalho, CPF 309.882.766-15, na condição de Diretor de Planejamento e Controladoria da Funcef no período de 11/12/2006 a 31/05/2014, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

e) realizar a citação do Sr. Carlos Alberto Caser, CPF 620.985.947-04, na condição de Diretor-Presidente da Funcef no período de 05/07/2010 a 29/05/2015; 30/05/2015 a 09/09/2016, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor-Presidente.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Crítérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

f) realizar a citação do Sr. José Carlos Alonso Gonçalves, CPF 010.816.668-62, na condição de Diretor de Benefícios da Funcef no período de 01/06/2010 a 31/05/2014, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).



Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

g) realizar a citação do Sr. Maurício Marcellini Pereira, CPF 838.823.836-15, na condição de Diretor de Investimentos da Funcef no período de 10/03/2008 a 31/07/2011; 11/04/2012 a 05/09/2016, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

h) realizar a citação do Sr. Rafael Pires de Souza, CPF 659.275.831-72, na condição de Gerente de Administração e Pessoas da Funcef, foi substituto em 24/04/2012, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

i) realizar a citação da Sra. Renata Marotta, CPF 030.794.068-34, na condição de Diretora de Administração da Funcef no período de 01/06/2010 a 31/05/2014, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).

Critérios: Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 e 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

j) realizar a citação do Caixa Econômica Federal, CNPJ 00.360.305/0001-04, na condição de Administradora e Gestora do FIP Sondas, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Conduta: Em síntese, se omitiu de sua obrigação alertar, instruir, orientar, aconselhar ou opinar em diversos momentos-chave no curso do investimento no âmbito do FIP Sondas, como na ocasião do cancelamento de financiamento pelo BNDES, quando da emissão de cotas e quando de tomada de decisões relevantes pela Funcef. Além disso, contribuiu para a reestipulação da metodologia de apuração da Taxa de Administração, a ser por ela recebida, de forma mais vantajosa para ela, mas mais onerosa para o FIP Sondas.

Nexo de Causalidade: Ao não cumprir seu dever de diligência junto aos investidores do FIP Sondas, especialmente quanto às condutas já listadas, contribuiu para o prejuízo verificado no investimento. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Evidências: Relatório de Auditoria RA GEAUD 056/11 (peça 321). Ata 1ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 2ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 7ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata 10ª Assembleia Geral de Quotistas; Ata Assembleia Geral Extraordinária 26/03/2014; Pauta Reunião CA e Assembleia de Acionistas; Ata da 43ª Assembleia Geral de Quotistas.



Critérios: Lei Complementar 108/2000, art. 25. Estatuto da Funcef, art. 10, § 1º. Instrução Normativa CVM 391/2003, art. 9º, § 3º, art. 14, V, IX, XII, XV, art. 31, art. 32, I, 'c'. Acórdão 630/2017-Plenário.

- k) informar aos responsáveis que, alternativamente à citação, recolham, solidariamente, aos cofres da Funcef o valor original total de R\$ 1.386.271.221,02 , atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento (data de aportes constam da tabela 1 desta instrução), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor. O valor individualizado por responsável pode ser consultado no corpo desta instrução;*
- l) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis a fim de subsidiar as manifestações requeridas; e*
- m) classificar o presente processo como sigiloso, conforme o art. 4º da Resolução TCU 294/2018.”*

4. Após a análise das alegações de defesa, a AudTCE propõe (peças 637-639) julgar irregulares as contas de sete responsáveis (membros da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da Funcef) com a imputação solidária do débito apurado e a aplicação de multas, nestes termos (peça 637):

“INTRODUÇÃO

- 1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) que apura irregularidades ocorridas na Fundação dos Economistas Federais (Funcef), Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) patrocinada pela Caixa Econômica Federal (CEF), relativamente a investimentos realizados no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas).*

HISTÓRICO

- 2. As EPFC são comumente referidas como fundos de pensão.*
- 3. O Acórdão 595/2018-TCU-Plenário (Relator Min. José Múcio) foi proferido no âmbito do TC 016.257/2017-0, tratando de Relatório de Levantamento realizado na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) para identificar riscos aos investimentos realizados da Previ, Petros e Funcef, assim como a atuação da própria autarquia reguladora.*
- 4. Esse aresto estipulou a seguinte determinação (grifos acrescidos):*
 - 9.4. determinar, em relação ao investimento no FIP Sondas, referido no item IV 3.6 do relatório de fiscalização à peça 80:*
 - 9.4.1. aos Conselhos Deliberativos da Funcef, da Previ e da Petros, caso ainda não os tenham feito, que:*
 - 9.4.1.1 em até 90 (noventa) dias, avaliem e quantifiquem os prejuízos causados por tal investimento e identifiquem os responsáveis pelos atos ou omissões que lhe deram causa;*
 - 9.4.1.2 enviem à Previc, ao término dessas apurações, os relatórios com os resultados da investigação;*
 - 9.4.2. à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e à Petrobras que:*
 - 9.4.2.1 supervisionem e fiscalizem a apuração da responsabilidade e a quantificação dos prejuízos a ser realizada por Funcef, Previ e Petros no item 9.4.1.1;*
 - 9.4.2.2 enviem ao TCU, em até 30 (trinta) dias após o término das investigações por parte da Funcef, da Previ e da Petros, relatórios com avaliação das apurações realizadas;*
 - 9.4.3. à Previc, que envie ao TCU, em até 90 (noventa) dias após o recebimento dos relatórios de Funcef, Previ e Petros referentes às apurações, relatório com avaliação da apuração realizadas*

pelos fundos no item 9.4.1.1;

5. Posteriormente, o TC 034.501/2018-5 foi instaurando para monitoramento da implementação, pelos jurisdicionados, das determinações fixadas nos subitens 9.1 a 9.4 Acórdão 595/2018-TCU-Plenário.

6. No curso de tal monitoramento foi prolatado o Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, fixando novas e específicas determinações de caráter apuratório (peça 54, do TC 034.501/2018-5, com grifos nossos):

9.3. determinar à Petros que, em relação aos seus investimentos no FIP Bioenergia, na aquisição de debêntures do Grupo Galileo, no FIDC Trendbank, na aquisição de ações da empresa Lupatech, na aquisição de ações da Itaúsa, no FIP Enseada, no FIP Multiner e no FIP Sondas, no prazo de 90 dias, instaure Tomada de Contas Especial (TCE) observando, necessariamente, os seguintes aspectos:

9.3.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;

9.3.2. análise do nexa causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;

9.3.3. quantificação do débito por responsável e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;

9.3.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, b e c, da IN TCU 71/2012;

9.3.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012; e

9.3.6. encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

9.4. determinar à Funcef que, em relação aos seus investimentos no FIP Cevix, no FIP OAS, no FIP Enseada, no FIP Multiner e no FIP Sondas, no prazo de 90 dias, instaure Tomada de Contas Especial (TCE) observando, necessariamente, os seguintes aspectos:

9.4.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;

9.4.2. análise do nexa causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;

9.4.3. quantificação do débito por responsável e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;

9.4.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, b e c, da IN TCU 71/2012;

9.4.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012; e

9.4.6. encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

9.5. determinar à SecexFinanças que instaure processo de representação a fim de analisar os documentos e informações trazidos pela Previ quando da integralização de capital no FIP Sondas, com o objetivo de avaliar se houve irregularidade ou não do referido fundo de pensão na análise desse investimento, nos termos do art. 237, VI, do RI/TCU;

7. O prazo originalmente concedido pelo TCU ao Conselho Deliberativo da Funcef foi prorrogado uma vez, por igual período, por meio do Acórdão 649/2020-TCU-Plenário (peça 77, do TC 034.501/2018-5).

8. As determinações constantes do subitem 9.4 e respectivos desdobramentos, do Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, foram consideradas cumpridas por expressa deliberação consignada no Acórdão 2.633/2021-TCU-Plenário, a

partir de informação prestada por Unidade Técnica deste Tribunal (peça 143, item 15, peças 144-145, e peça 148, letra 'b', todas do TC 034.501/2018-5), ancorada precisamente no registro de autuação desta TCE.

9. *Por pertinência, em relação aos demais processos instaurados por força de comandos presentes no Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, acima transcritos, além da presente TCE, cuja proposta de julgamento de mérito tem início nos exames e proposições adiante assentados, informa-se a situação individual dos processos que envolvem os investimentos da Petros e da Previ no FIP Sondas, na data desta instrução, EFPC mencionadas no Levantamento e no Monitoramento:*
 - i. *a TCE instaurada a partir das apurações da Petros (TC 045.380/2021-0) está em fase de recebimento de alegações de defesa franqueadas por citações determinadas pelo Acórdão 930/2024-TCU-Plenário (Relator Ministro Antônio Anastasia), haja vista os indícios de irregularidade e de prejuízo integral dos investimentos realizados no FIP Sondas, pressuposto que deu azo às citações em regime de solidariedade abrangendo todos os responsáveis apontados naqueles autos;*
 - ii. *a Representação autuada (TC 025.715/2020-8) para apreciação dos documentos e informações apresentados pela Previ foi decidida, no mérito, com a prolação do Acórdão 1.900/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro), aresto que determinou o arquivamento daqueles autos, tendo em vista não ter sido identificada irregularidade na decisão da sobredita EFPC quanto a seus investimentos no FIP Sondas.*
10. *Já nestes autos a instrução inaugural justificou a necessidade e postulou a realização de diversas diligências, prontamente referendadas pelos dirigentes da Unidade Técnica então incumbida do encargo (peças 17-19).*
11. *Posteriormente, considerando tanto a documentação da fase interna da TCE, produzida e encaminhada pela Funcef (peças 2-9), assim como os novos elementos coligidos via diligências (peças 34, 44-50, 51-111, 112-220, 221-315 e 318-329), foi elaborada nova instrução, na qual foram propostas citações (peça 331-333) já formalizadas e implementadas.*
12. *A presente instrução tem o mister de empreender análise abrangente das evidências, em confronto com as alegações de defesa interpostas, além de considerar fatos processuais associados ao exame do caso concreto e, ao final, propor deliberação de mérito.*

EXAME TÉCNICO

I

Arguição de questões preliminares

13. *Todos os responsáveis suscitaram questões preliminares, intentando com tais alegações obter o arquivamento dos autos sem julgamento de mérito.*
14. *Por terem potencial para atingir a todos os responsáveis, independentemente de quem as alega, sumariza-se a seguir os argumentos de tal natureza, seguidos das correspondentes análises.*

Alegação

15. *O processo estaria fulminado pela prescrição quinquenal, regulada pela Lei 9.873/1999 e pelo Tema 899, do STF, considerado o lapso aferido entre as*

datas de ocorrência dos atos singulares e colegiados apontados como irregulares, em confronto com as datas das citações.

Análise

16. *A análise prescricional requer judiciosidade e percuciência no exame, convindo cotejar leis e decisões judiciais que já sedimentaram o entendimento vigente a respeito do fenômeno, em especial no que diz respeito ao alcance em processos da alçada do TCU.*
17. *De início, urge rememorar que o Tema 899, do repertório de Repercussão Geral (RG) do STF, proclamado a partir do julgamento do leading case correspondente (Recurso Extraordinário nº 636.886, trânsito em julgado em 5/10/2021), fixou a seguinte tese: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*
18. *Por pertinência e repercussão no exame, transcrevemos o disposto no art. 1º, da Lei 9.873/1999:*

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

19. *E também por conexão, no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.509 (ADI 5.509) o STF julgou aspecto relacionado a dispositivo que disciplinava o instituto da prescrição, presente na Lei n. 12.160/1993, do Estado do Ceará, cuja sumarização da parte dispositiva da Ementa do julgado, transitado em julgado em 7/3/2022, tem o seguinte teor (peça 617, p. 1-2):*

1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo.

2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos 'atos dolosos de improbidade administrativa'. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.

3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

20. *Após tais deliberações do STF este Tribunal de Contas regulamentou o instituto da prescrição nos processos de controles externo de sua competência, editando a Resolução TCU 344/2022, normativo que, logo no seu art. 1º, faz expressa alusão à Lei 9.873/1999 e confere ênfase à ADI 5.509.*
21. *Salienta-se que a inconstitucionalidade decidida pelo STF quanto ao inciso II, do parágrafo único, do art. 35-C, da Lei 12.160/1993, do Estado do Ceará (item 3 da Ementa), atingiu a redação que estipulava a data de ocorrência do fato como marco de início da contagem do prazo de prescrição para exercício das competências de julgamento do então existente Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Esse dispositivo legal era o contraponto ao inciso I, do*

mesmo artigo, que distinguia o caso de omissão na apresentação de contas de gestão e de governo, cujo início de contagem prescricional era o dia seguinte ao prazo final estipulado para tal obrigação.

22. *Após enunciar diversos precedentes, o Relator da ADI 5.509 (Ministro Edson Fachin) encerrou conclusão nas seguintes bases (peça 617, p. 25, segundo e terceiro parágrafos):*

Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno.

A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.873, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento 636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração.

23. *Essa compreensão sistêmica foi justificada mais adiante pelo Ministro Edson Fachin com percuciente racionalidade (peça 617, p. 27, penúltimo parágrafo e p. 28, terceiro parágrafo, com grifos acrescidos):*

Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa.(...)

[...]

Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

24. *Logo, nos termos da inteligência delineada pelo Voto prevaiente no julgamento da ADI 5.509, entre a data de ocorrência de ato ou fato irregular até a data da ciência pelo TCU, quando inicia a contagem prescricional para o exercício processual dos tribunais de contas, o STF caracterizou um paradigma de modulação de prazo com efeito similar ao instituto da decadência, ou seja, anterior ao surgimento do direito à pretensão de ação pois, de outra forma, exigiria das Cortes de Contas poderes e instrumentos de onisciência, onipresença e onipotência para conhecer e agir tempestivamente diante de todas as irregularidades passíveis de seu escrutínio.*
25. *Foi nessa linha que o Relator da ADI 5.509 fundamentou seu Voto, ratificado por maioria, ensejando a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da lei cearense (peça 617, p. 1-2, item 3 da Ementa). E foi essa premissa que mereceu a ênfase dada à referida ADI no art. 1º, da Resolução TCU 344/2022, fixando a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento em cinco anos (art. 2º, da Resolução), de acordo com a Lei 9.873/1999.*
26. *Já sob a égide de tal Resolução interna e, segundo precedente destacado no sumário do Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus), o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do*

mentionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

27. Finalmente, em julgamento exarado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas firmou entendimento a respeito do marco inicial da prescrição intercorrente que, para manter coerência processual e não suplantat a própria prescrição ordinária, assim foi estatuído:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8º da Resolução nº 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução; (Acórdão 534/2023 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)

28. Seguindo os ditames normativos e jurisprudenciais que regem a aplicação e o entendimento do TCU acerca da prescrição incidente nos processos de controle externo é possível elaborar a síntese abaixo, da qual verifica-se a inoccorrência de qualquer das modalidades prescricionais (ordinária ou intercorrente) a partir dos marcos iniciais de contagem e das causas interruptivas verificadas até a finalização desta instrução processual:

Quadro I - Análise da prescrição (lista não exaustiva)

<i>Peça</i>	<i>Documento/evento</i>	<i>Data</i>	<i>Efeito</i>	<i>Alcance</i>
<i>TC 016.257/2017-0: Relatório de Levantamento (Relator Min. José Múcio Monteiro)</i>				
94-96	Acórdão 595/2018-TCU-Plenário (subitem 9.4.1)	21/3/2018	<u>Início da contagem da prescrição ordinária (data de conhecimento da irregularidade ou do dano, constatado em fiscalização realizada pelo Tribunal, inciso IV do art. 4º da Port. TCU)</u>	Geral
99 e 107	Notificação à Funcef quanto à determinação fixada no Acórdão 595/2018-TCU-Plenário (Ofício 300/2018-TCU/SecexPrevidência)	19/4/2018	Interrupção da contagem da prescrição ordinária e início da contagem da intercorrência (notificação - inciso I, do art. 5º, da Port. TCU 344/2022)	Geral
<i>(TC 034.501/2018-5) Monitoramento (Relator Min. Raimundo Carreiro)</i>				
54-56	Acórdão 3151/2019-TCU-Plenário (subitem 9.4, determinação para instauração de TCE)	11/12/2019	Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato - inciso II, do art. 5º, da Port. TCU 344/2022)	Geral
148	Acórdão 2633/2021-TCU-Plenário (letra 'b')	3/12/2021	Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato - inciso II, do art. 5º, da Port. TCU 344/2022)	Geral
<i>(TC 007.426/2021-6) Tomada de Contas Especial (Relator Min. Aroldo Cedraz)</i>				

331-334	<i>Instrução e Pronunciamentos (análise de condutas individuais, nexos de causalidade, critérios violados, débito mensurado e proposição de citações)</i>	9/8/2022	<i>Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato - inciso II, do art. 5º, da Port. TCU 344/2022)</i>	Geral
616	<i>Citações e respectivos comprovantes de ciência (peças 347 e 348, 353 e 371, 354 e 372, 355 e 370, 350 e 376, 351 e 377, 358 e 378, 349 e 385, 357 e 369 e, 611 e 613)</i>	29/9/2022, 4/10/2022, 5/10/2022, 7/10/2022 e 23/10/2023	<i>Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e intercorrente (citação - inciso I, do art. 5º, da Port. TCU 344/2022)</i>	Pessoal

29. Logo, o Quadro acima demonstra a subsunção cronológica dos fatos aos ditames normativos e jurisprudenciais, além de demonstrar a improcedência da alegação.

Alegação

30. O longo transcurso e tempo entre a práticas dos atos reputados como irregulares e a citação dificulta ou impossibilita a reunião de documentos para exercício da ampla defesa, fatores que tornariam as contas iliquidáveis e justificariam o seu trancamento e arquivamento.

Análise

31. Com base nas datas de aprovação das subscrições e dos respectivos compromissos de integralização de cotas da Funcef no FIP Sondas (13/5/2011, 24/4/2012 e 16/5/2012), atos de gestão praticados por integrantes da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da EFPC, os quais teriam dado azo ao suposto dano em exame, é reconhecido que ocorreram há mais de dez anos da data das citações, circunstância que, em princípio e sob certas circunstâncias, poderia dispensar a autuação de TCE, conforme previsto no inciso II, do art. 6º; da Instrução Normativa TCU n. 71/2012 (IN TCU 71/2012);
32. Todavia, o transcurso de mais de dez anos entre as citações e os atos e fatos ora escrutinados e passíveis de eventual responsabilização não representa e nem se presume fator prejudicial à defesa de modo efetivo, geral e automático.
33. Isso fica patente no caput do art. 6º, da própria IN TCU nº 71/2012, o qual dispõe que: ‘salvo disposição em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:’ (grifo nosso).
34. Logo, foi o próprio Tribunal que determinou, no subitem 9.4 do Acórdão 3.151/2019 TCU-Plenário, que a Funcef instaurasse a TCE, situação que demonstra o uso da ressalva normativa e, consequentemente, a inaplicabilidade do inciso II daquele mesmo artigo ao caso ora apurado, acarretando a rejeição da alegação noutro sentido.
35. Por outro lado, no caso concreto as alegações mostram seu caráter casuístico, pois os alegantes não deduzem qual eventual dificuldade, restrição ou impossibilidade estaria a obstaculizar o exercício pleno da defesa, nem qual documento ou outra fonte probatória estaria indisponível. Como estatui a

jurisprudência desta Corte de Contas, a mera alegação não é suficiente para acolhimento da alegação:

Acórdão 1.244/2020-Primeira Câmara (Relator Min. Bruno Dantas)

Ementa: *O prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente da citação tardia deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.*

Alegação

36. *Cerceamento do direito de defesa e violação do devido processo legal, em face do atendimento parcial ou com falhas quanto a requerimentos dirigidos à Funcef na fase interna (processo 10000.000402/2020), assim como ao TCU, para obtenção de acesso a peças do TC 016.257/2017-0, do TC 034.501/2018-5 e da presente TCE, além de alegar não ter acesso a itens que seriam juntados posteriormente, cogitados na peça 43, bem como a itens não digitalizáveis associados à peça 318, circunstâncias que constituiriam violações da Súmula Vinculante 14, do STF;*

Análise

37. *Em verdade, a literalidade da Súmula Vinculante 14 diz respeito à garantia de acesso por parte de causídicos a elementos processuais presentes em inquéritos da alçada das polícias judiciárias, não sendo o caso vertente, conforme transcrição:*

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

38. *Ato contínuo, alusões a outros processos encerrados não podem servir à alegação de restrição de acesso a documentos pois, somente eventual restrição nestes autos legitimaria a alegação por acarretar prejuízo ao defendente e ao responsável.*
39. *O direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, a qual se inicia com a autuação do processo junto ao TCU, conforme jurisprudência pertinente:*

Acórdão 1514/2007-Segunda Câmara (Relator Min. Ubiratan Aguiar)

Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.

Acórdão 3083/2007-Segunda Câmara (Relator Min. Guilherme Palmeira)

A fase interna da tomada de contas especial, a cargo do tomador de contas, constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída, nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU e finda com o julgamento.

40. *Registre-se que as peças 44 a 220 consistem justamente nos documentos cogitados pela Funcef na peça 43.*



41. *Urge ressaltar que o acesso integral aos autos foi expressamente franqueado pelo Relator a qualquer responsável que tenha demandado nesse sentido, inclusive às peças sigilosas (peça 375).*
42. *Sem embargo, consta dos autos Despachos (peças 530 e 584) que deferem a quem solicitou acesso ao conteúdo de itens não digitalizáveis acobertados por registros nesse sentido, reportando-se taxativamente às peças 318 e 334, além de deferir acesso aos TC 016.257/2017-0 e TC 034.501/2018-5, com restrição de acesso somente às peças sigilosas desses dois processos, ambos já encerrados (peças 585-586).*
43. *Nestas bases, a alegação ventilada é inteiramente improcedente.*

Alegação

44. *Ausência de competência legal do TCU para fiscalizar diretamente as EPFC, com base nas disposições legais a seguir indicadas:*
 - i. *o caráter complementar, autônomo e facultativo da previdência complementar, segundo dicção do art. 202, da Carta Magna, conjugada com a natureza jurídica das EFPC, conforme definido no art. 1º, no § 1º, do art. 31, e no art. 72, da Lei Complementar 109/2001 (LC 109/2001);*
 - ii. *o art. 5º, da LC 109/2001, dispositivo que preconiza que a normatização, a coordenação, a supervisão, a fiscalização e o controle das atividades das entidades de previdência complementar serão realizados por órgão regulador e fiscalizador, observado o inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, ressaltando que a Lei 12.154/2009 criou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e, por fim, que essa Autarquia foi atribuída a competência para atuar na fiscalização e na supervisão das atividades das EPFC (arts. 1º, caput e parágrafo único, e 2º, da Lei 12.154/2009);*
 - iii. *o art. 24, da Lei Complementar 108/2001, taxativamente atribui ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar a competência para a fiscalização e controle dos planos de benefícios e das EFPC;*
 - iv. *os arts. 13 e 15 da Lei 12.154/2009, dispositivos que atribuem ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) competência para exercer a função de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas EFPC e à Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC) para atuar como instância recursal e julgadora de autos de infração lavrados ou inquéritos instaurados, com a finalidade de apurar responsabilidades de pessoa física ou jurídica e sobre aplicação de penalidades cabíveis, encerrando a competência administrativa nessas nesse terreno;*
 - v. *a não abrangência das EFPC no rol do art. 4º do Decreto-lei 200/1967, o qual define órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal Direta e Indireta; e*
 - vi. *o ajuizamento e trâmite da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 817 (ADPF 817) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) impediria a fiscalização das EFPC pelo TCU;*

Análise

45. *De fato, está em curso no STF a ADPF 817 (processo 0050841-75.2021.1.00.0000), ajuizada em 29/3/2021 pela Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp), por meio da qual se refuta a competência do TCU para fiscalizar as EFPC representadas pela entidade autora da ação (em consulta o portal do STF na ocasião de elaboração da presente instrução verificou-se que o processo estava sob o*

status 'Conclusos ao/à Relator/a').

46. *Todavia, enquanto não houver decisão liminar ou definitiva da Corte Suprema dispondo em contrário, cumpre-se sujeitar as EFPC à competência jurisdicional e fiscalizatória deste Tribunal de Contas, conforme assentado em enunciados da Jurisprudência Seleccionada e em excertos de deliberações paradigmáticas:*

Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário

9.2. *esclarecer ao Consulente que:*

9.2.1. *os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;*

9.2.2. *o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares n.ºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc;*

Acórdão 3151/2019-TCU-Plenário

Enunciado: *O TCU tem competência para fiscalizar direta ou indiretamente as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e pelas empresas públicas federais, podendo determinar a instauração de tomada de contas especial em caso de operações que causem prejuízos ao erário.*

Alegação

47. *Os Acórdãos 3149/2010-Plenário (Relator Min. José Jorge) e 1248/2017-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas) decidiram por considerar fora do campo jurisdicional do TCU a GEAP Fundação de Seguridade Social e a Postal Saúde, por serem consideradas entidades privadas, tal qual as EFPC, comportando tratamento similar nos presentes autos.*

Análise

48. *Os fundamentos fáticos e jurídicos para os reportados terem considerado a GEAP e a Postal Saúde entidades fora do campo jurisdicional deste Tribunal de Contas não foi apenas o fato de ambas serem entidades de natureza privada, valendo destacar quanto a cada caso específico:*
- i. *em relação à GEAP, o fato de exercer atividade estritamente privada, oferecendo alternativas de planos de assistência à saúde, na qualidade de operadora credenciada, não envolvendo previdência complementar; e*
 - ii. *em relação à Postal Saúde, além de ser uma associação civil responsável pela administração do plano de assistência à saúde dos funcionários dos Correios, também não se tratava de entidade era abrangida no rol do art. 5º, da Lei 8.443/1992.*
49. *Vê-se, pois, que a GEAP e a Postal Saúde não são EFPC e, conforme avaliado no tópico precedente, não apresentavam e nem apresentam enquadramento análogo ao da Funcef, fato que comporta a rejeição da alegação.*



Alegação

50. *O subitem 9.2.6 do Acórdão 2730/2010-TCU-Plenário (Relator Min. Valmir Campelo) consignou que escapa à competência do TCU julgar a conveniência e oportunidade de investimentos pelas EFPC.*

Análise

51. *Trata-se de alegação com viés de sofisma, pois o julgamento em curso não examina aspectos de conveniência e oportunidade dos investimentos realizados pela Funcef no FIP Sondas.*
52. *Diferentemente do argumento, o exame avaliará se as decisões de investimento foram aderentes às diretrizes legais, normativas e estatutárias aos quais estavam jungidos os responsáveis, ou seja, se foram condizentes com as informações disponíveis, se foram implementadas diligências exigíveis e condizentes com a relevância dos aportes e a natureza do negócio, a conformidade das eventuais análises realizadas em relação ao FIP, seus propósitos, sistema de governança próprio e da investida, assim como da acurácia na identificação e na avaliação dos riscos do negócio.*
53. *Trata-se de exame de aspectos acerca da conformidade legal e regularidade das decisões, de avaliação objetiva, tendente a apurar se houve subsunção ao que a doutrina especializada e a jurisprudência desta Corte de contas reconhece como business judgment rule.*
54. *Segundo a compreensão desse paradigma de julgamento não se exige do administrador, na condução dos negócios de sua responsabilidade, uma produção compulsória de resultados positivos, de ganhos ou lucros.*
55. *Via de regra, os negócios são decididos com base em boas expectativas, porém, envolvem sempre algum grau de riscos e incertezas. O que é exigido na condução de negócios feitos em nome ou utilizando recursos de terceiros é a demonstração de decisão zelosa, prudente, embasada em diligências e análises apropriadas, ou seja, um dever de meio na conduta e no proceder e não necessariamente um dever de fim.*
56. *O acolhimento da tal doutrina no âmbito do TCU revela-se no Relatório que integrou o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, incorporado pelo Relator (Ministro José Múcio) a partir dos apontamentos de Unidade Técnica, traduzida como ‘regra de decisão empresarial’, consistindo em (item 87 do Relatório que acompanha aquele decisum):*
- ‘(...) determinado padrão de atuação para o gestor, com parâmetros norteadores do comportamento do administrador, os quais, se observados, isentam o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados. Mais ainda, a regra aplica-se como garantia de que as decisões tomadas com lastro nos deveres de diligência e lealdade não se sujeitem à revisão por tribunais.*
57. *Ainda no contexto doutrinário, é pertinente a lição de Nelson Eizirik a respeito, conforme excerto a seguir:*

A finalidade da regra é oferecer um ‘porto seguro’ aos administradores, que devem ser encorajados a correr os riscos inerentes à gestão empresarial e não podem ficar permanentemente sujeitos a terem suas decisões revistas. Os administradores devem ter uma razoável margem de discricionariedade em sua atuação, podendo avaliar a conveniência e a oportunidade de determinadas decisões visando à maximização dos lucros da companhia. A redução da discricionariedade da administração pode inviabilizar a gestão empresarial, pelo excessivo

'engessamento' de suas atividades.

(EIZIRIK, Nelson. A Lei das S.A. Comentada, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 416-417)

58. *Em outras palavras: não obstante um resultado de baixa performance, alguém do viável ou mesmo um negócio ruinoso, atendido o dever de meio (business judgment rule) o gestor não deve ser responsabilizado. Noutro cenário, cometida falta no dever de meio de bem conduzir os negócios com diligência e cuidado, expõe-se o administrador ao dever de reparar o prejuízo que tenha dado causa por sua culpa (negligência, imperícia ou imprudência) ou dolo.*

59. *Novamente recorrendo ao Relatório que subsidiou o paradigmático Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, transcrevemos outro excerto para que se reforce o tipo de análise que se empreende nesta presente TCE (destaques do texto original):*

90. *Tal norma de conduta do societário norte-americano foi recepcionada no direito brasileiro pelo § 6º do art. 159, acima transcrito, o qual indica que o juiz pode excluir a responsabilidade de um administrador, caso entenda que este agiu de boa-fé e no interesse da companhia. Tal entendimento encerra jurisprudência administrativa da Comissão de Valores Mobiliários como se verifica, por exemplo, no voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM nº 10/2006, Diretor Alexsandro Broedel Lopes, julgado em 16/8/2011:*

*'No presente caso, mostra-se evidente que a acusada foi criteriosa, cuidadosa, leal e diligente para com a companhia, sendo certo que a aplicação da regra de decisão negocial (**business judgment rule**) afasta, de plano, qualquer questionamento quanto aos atos em análise no presente processo.'*

91. *O voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM nº 24/2006, Diretor Otavio Yazbek, julgado em 18/2/2013, também ratifica o entendimento da recepção da regra americana no direito do Brasil:*

*'Não se está negando a aplicabilidade, ao direito brasileiro, da racionalidade subjacente à **business judgment rule**, presente tanto na doutrina quanto nas decisões norte-americanas e mesmo naquelas tomadas por esta autarquia.'*

92. *Ainda nesse sentido, cumpre trazer trecho de uma decisão paradigma da Comissão de Valores Mobiliários sobre como se compõe uma decisão baseada na **business judgment rule** (voto do Diretor Pedro Marcílio, no Processo Administrativo Sancionador CVM nº RJ2005/1443, julgado em 10/5/2006):*

' (...) Para utilizar a regra da decisão negocial, o administrador deve seguir os seguintes princípios:

(i) *Decisão informada: A decisão informada é aquela na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para tomá-la. Podem os administradores, nesses casos, utilizar, como informações, análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como de terceiros contratados. Não é necessária a contratação de um banco de investimento para a avaliação de uma operação;*

(ii) *Decisão refletida: A decisão refletida é aquela tomada depois da análise das diferentes alternativas ou possíveis consequências ou, ainda, em cotejo com a documentação que fundamenta o negócio. Mesmo que deixe de analisar um negócio, a decisão negocial que a ele levou pode ser considerada refletida, caso, informadamente, tenha o administrador decidido não analisar esse negócio; e*

(iii) *Decisão desinteressada: A decisão desinteressada é aquela que não resulta em benefício pecuniário ao administrador. Esse conceito vem sendo expandido para incluir benefícios que não sejam diretos para o administrador ou para instituições e*

empresas ligadas a ele. Quando o administrador tem interesse na decisão, aplicam-se os standards do dever de lealdade (duty of loyalty).

60. Finalmente, como bem consignado em dispositivos da Lei 6.404/1976, aplicáveis a gestores de recursos de terceiros, por paralelismo e indubitável similitude de contexto e de responsabilidades (grifos acrescidos):

Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

[...]

Dever de Lealdade

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:

[...]

Conflito de Interesses

Art. 156. É vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

Responsabilidade dos Administradores

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

[...]

Ação de Responsabilidade

Art. 159. Compete à companhia, mediante prévia deliberação da assembléia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio.

[...]

§ 6º O juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da companhia.

61. Dessume-se, pois, que os presentes autos não tratam de apuração que ataca discricionariedade que cabia aos gestores. Ao contrário, verifica-se aqui a regularidade e o atendimento adequado de deveres legais, estatutários e normativos de conduta quanto a atos de gestão financeira que utilizaram recursos de caráter público e finalidade previdenciária, envolvendo valores e perdas de grande magnitude, sujeitos a fiscalização de órgão constitucionalmente incumbido de exercer legítimo controle externo.

62. *Considerando que o Acórdão TCU 3.133/2012-TCU-Plenário foi proferido em 21/11/2012, portanto, posteriormente à aprovação inicial do investimento no FIP Sondas (13/5/2011) e do exercício do direito de preferência na segunda emissão de cotas (24/4/2012), o Tribunal deveria definir um regime de transição para não violar o disposto no art. 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei 4.657/1942);*

Análise

63. *Para a devida análise é salutar conhecer o inteiro teor do dispositivo da LINDB suscitado em sede preliminar, qual seja:*

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

64. *Outrossim, ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, o Decreto 9.830/2019 (arts. 6º e 7º) não foram adotadas expressões que fossem mais elucidativas quanto a termos nucleares presentes na parte dispositiva do art. 23 daquele diploma legal estruturador, continuando carente quanto à definição de ‘norma de conteúdo indeterminado’.*
65. *Todavia, segundo uníssona doutrina, referida expressão designa princípios e preceitos de caráter geral (a exemplo de impessoalidade, eficiência, supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e finalidade) ou, quando não abrangidos nesses conceitos axiológicos e genéricos, reporta-se a casos de comando legal que requer do aplicador o preenchimento de conteúdo subjetivo (exegese), por meio de processo ou técnica hermenêutica.*
66. *Rememore-se que a prolação do Acórdão TCU 3.133/2012-TCU-Plenário fixou entendimento de que os recursos que integram os fundos, reservas e provisões destinadas a garantir o custeio de planos de benefícios complementares de natureza previdenciária, instituídos e administrados pelas EFPC, são compostos por recursos do patrocínio de órgãos e entidades originariamente jurisdicionadas ao TCU, e por contribuições dos próprios participantes e assistidos. Ademais, a patrocinadora também fica exposta em caso de déficit ou prejuízo do fundo (art. 21, da LC 109/2011). Justamente por tais origens, finalidade e exposição dos patrocinadores, esses fundos estão sujeitos ao escrutínio da legalidade, da eficiência e da economicidade, dentre outros aspectos constitucionais e legais aplicáveis ao controle da gestão, nos termos dos arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei 8.443/1992 e do RITCU.*
67. *Em síntese, restou patente que as EFPC que tenham como patrocinadoras entidades sujeitas à jurisdição do TCU administram recursos de caráter público e que por eles assume obrigações de natureza pecuniária (parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal). Por tais fundamento, estão sujeitas ao controle externo desta Corte de Contas.*
68. *Assim, o novo cenário criado após aquele decisum prescreve objetiva e claramente as razões do alcance jurisdicional afastando, pois, qualquer conteúdo indeterminado. Além disso, o acórdão em questão não fixou nova*



orientação ou interpretação respeitante a lei ou normativo de conteúdo material aplicável às EFPC e a seus administradores, nem impôs novo dever, tampouco novo condicionamento de direito subjetivo.

69. Nesta inteligência entende-se que inexistente qualquer fundamento apto a exigir um regime de transição.

Alegação

70. A existência de processo disciplinar no âmbito da CEF, de auto de infração lavrado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), de ação civil de improbidade administrativa, além da presente TCE, implicam a existência de diferentes processos administrativos sancionadores para fatos e fundamentos idênticos, acarretando flagrante assédio processual e legitimação do *bis in idem*.

Análise

71. A jurisprudência do TCU está assentada no pressuposto de competência administrativa própria e autônoma do Tribunal, de raiz constitucional e legal, inexistindo vedação para que, em relação a um ato ou fato causal e de teor infracional ou lesivo, o mesmo responsável seja legitimamente sancionado por diferentes instâncias, considerando a natureza distinta das jurisdições estatuídas na legislação que rege a atividade fiscalizatória e de controle a cargo de cada órgão ou entidade pública competente, conforme enunciados da Jurisprudência Seleccionada:

Acórdão 346/2015-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler)

Enunciado: As penalidades previstas na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) podem ser aplicadas conjuntamente com outras previstas na legislação, a exemplo das estipuladas pelas Leis 8.112/1990 e 8.429/1992. O princípio do *non bis in idem* não veda a possibilidade de a legislação atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta.

Acórdão 2006/2013-TCU-Primeira Câmara (Relatora Min. Ana Arraes)

Enunciado: A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (*bis in idem*) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida.

Acórdão 1108/2012-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Augusto Nardes)

Enunciado: Não constitui *bis in idem* a aplicação de multa pelo TCU a responsável já apenado com a sanção pecuniária no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dada a independência das instâncias e as competências constitucionais próprias da Corte de Contas e da Justiça Eleitoral.

Alegação

72. A utilização do Relatório Final da Sindicância 005-I-2017 pelo Tomador de Contas Especial da Funcef e pelo TCU estaria eivada por parcialidade na condução e no julgamento de tal processo preliminar, tanto por ter a comissão sindicante composição de pessoas com interesse direto em eventual restituição de valores aportados (empregados aposentados da CEF), como também por terem sido orientados a conduzir seus trabalhos pelo ex-coordenador da Força-Tarefa da Operação Greenfield, integrante do Ministério Público Federal, órgão autor das ações penais e civis de improbidade administrativa contra os mesmos responsáveis.



Análise

73. *Como regra de impulsão e independência na apuração e julgamento de TCE, nestes autos os exames conduzidos não estão ancorados às conclusões de sindicância anterior, nem mesmo ao relatório do Tomador de Contas da Funcef.*
74. *Como evidenciam as diligências realizadas na fase inicial dos exames técnicos (peças 17-19), a apuração em curso não está adstrita ao acervo documental recebido após a conclusão da fase interna desta TCE (peças 2-9), tendo avaliado a necessidade e buscado coligir novos e pertinentes elementos junto à própria Funcef, à Previc, à Justiça Federal, por intermédio da Seção de Justiça Federal no Distrito Federal, à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, além de apreciar, em conjunto e em confronto, o teor de todos os documentos que acompanham as alegações de defesa, conexos ao caso e com valor probatório, sendo evidências inequívocas de um contexto de análise amplo e isento.*

Alegação

75. *Haveria razão imperativa para suspender a presente TCE até que sobrevenha o trânsito em julgado da ação penal (processo n.º 1003120-53.2020.4.01.3400, em trâmite perante a 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília), assim como da ação de improbidade administrativa (1021262-08.2020.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal de Brasília), tendo em vista que esses feitos processuais envolvem os mesmos fatos.*

Análise

76. *O descabimento de litispendência é a regra em relação a processos com causa e responsáveis idênticos discutidos em sede penal ou civil, no âmbito do Poder Judiciário, quando também estão sob exame técnico para apreciação por parte deste Tribunal de Contas.*
77. *Há abundante jurisprudência corroborando tal diretriz:*

Acórdão 2964/2015-TCU-Plenário (Relator Min. Augusto Nardes)

Ementa: O TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais instâncias. O Tribunal possui competências próprias e privativas, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica, inexistindo litispendência entre o processo do TCU e outro versando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário.

Acórdão 1295/2007-TCU-Primeira Câmara (Relator Min. Valmir Campelo)

Ementa: O fato de a mesma causa estar sendo discutida no Poder Judiciário não afasta a competência do TCU para apreciá-la e determinar a adoção de providências que lhe caibam. Não existe litispendência entre processo do TCU e outro que trate do mesmo assunto em tramitação no Poder Executivo ou no Poder Judiciário.

Acórdão 10042/2015-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Marcos Bemquerer)

Ementa: Não obsta a atuação do TCU nas matérias de sua competência o trâmite no âmbito do Poder Judiciário de ação penal ou civil versando sobre o mesmo assunto e tendo por objeto idênticas responsabilidades, dado o princípio da independência das instâncias.

66. *A única hipótese de possível reflexo de ação penal em relação a decisão do TCU, especificamente quando há identidade de fatos e de responsáveis, só pode ocorrer após o trânsito em julgado daquele tipo específico de ação judicial e, ainda, quando for proferida sentença absolutória negando a*



existência do fato ou da autoria, circunstâncias que não foram comprovadas no caso vertente:

Acórdão 2610/2008-TCU-Plenário (Relator Min. Valmir Campelo)

Ementa: *A exceção para o princípio da independência entre as instâncias está presente apenas no âmbito penal, em sentença absolutória por inexistência do fato ou pela negativa da autoria, podendo refletir sobre o processo administrativo do TCU.*

Alegação

78. *A imputação descrita nas citações seria inepta, por supostamente descrever fato atípico.*

Análise

79. *A alegação não deve prosperar pelo caráter exclusivamente retórico de tal argumento.*
80. *As citações descrevem que a eventual imputação do débito dar-se-á em regime de solidariedade (peça 33, item 49 e 55 e 56, 'k'), descrevendo pormenorizadamente as condutas individuais, nexos de causalidade, evidências documentais, além dos critérios legais, normativos, estatutários e jurisprudenciais utilizados para enquadrar a infração ou infrações cometidas por cada responsável.*

Alegação

81. *Ausência de justa causa de pedir para justificar a TCE originária da Funcef, haja vista que esta apresenta comportamento contraditório (venire contra factum proprium), violando a boa-fé objetiva e a segurança jurídica, considerando ter acusado a Petrobrás e defendido a regularidade dos atos de seus ex-dirigentes quanto aos investimentos no FIP Sondas, no âmbito do Procedimento Arbitral n.º 47/2016/SEC6, contraditoriamente à sua posterior adesão ao polo ativo e acusatório na ação penal e na ação de improbidade contra os mesmos ex-dirigentes.*

Análise

82. *Nestes autos a Funcef não figura como parte responsável, nos termos do § 1º, do art. 144, do RITCU.*
83. *E ainda que a EFPC fosse responsável e citada, a aferição da boa-fé, prevista no art. 202, § 2º, do RITCU, não seria possível, considerando que é longeva a jurisprudência do TCU no sentido de que a análise ou aferição de tal aspecto não é aplicável às pessoas jurídicas:*

Acórdão 1517/2012-TCU-Primeira Câmara (Relator Min. Valmir Campelo)

Ementa: *Não se pode aferir a boa-fé da pessoa jurídica, tendo em vista que tal análise somente por ser feita em relação à conduta humana.*

84. *Em arremate, consideramos improcedentes todas as alegações preliminares.*

II

Revelias

85. *De início, urge enfatizar que Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15) e Rafael Pires de Souza (CPF 659.275.831-7) não apresentaram alegações de defesa, mesmo após formalizadas as respectivas citações.*

86. *Concernindo a Antônio Bráulio de Carvalho destaca-se que foram providenciadas pesquisas em diferentes fontes oficiais de endereços, além de encaminhamentos sucessivos das citações epistolares (peças 339, 352, 356, 533-534, 609-615), até que retornasse comprovante de entrega em endereço válido.*
87. *Relativamente a Rafael Pires de Souza, considerando dispor de apenas uma indicação de domicílio nas fontes oficiais usualmente pesquisadas no âmbito deste Tribunal, o procedimento foi realizado apenas uma vez (peças 357 e 369).*
88. *No caso de Antônio Bráulio de Carvalho há aviso de recebimento comprovando a entrega do expediente citatório no endereço declarado à Justiça Eleitoral (peças 609, 611 e 613). Por seu lado, o comprovante de entrega da citação destinada a Rafael Pires de Souza reporta-se a endereço oficial constante do banco de dados do Cadastro de Pessoas Físicas CPF), da Receita Federal do Brasil (peças 246, 357 e 369). Ambas são endereços de domicílio pessoal declarados pelos próprios responsáveis.*
89. *Segundo o inciso V, do art. 179, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a citação far-se-á mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário (redação dada pela Resolução TCU 339/2022).*
90. *Em reforço, dispõe a Resolução TCU 170/2004 (grifos nossos):*

Art. 2º Consideram-se comunicações processuais:

I - citação;

[...]

Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de: (redação dada pela Resolução TCU 235/2010)

[...]

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

[...]

Art. 4º Consideram-se entregues as comunicações:

[...]

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

91. *Nesse contexto, havendo nos autos a adequada comprovação de que os responsáveis foram válida e regularmente citados, porém, quedando-se silentes, sem apresentarem alegações de defesa oportunizadas neste processo, a revelia está caracterizada, devendo o processo ter continuidade, nos termos do § 8º, do art. 202, do RITCU.*
92. *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 (Acórdão 2369/2013-TCU-Plenário).*
93. *Mesmo sem apresentação de alegações de defesa, porém, considerando que os julgamentos a serem proferidos por esta Corte de Contas são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdão 341/2010-TCU-Segunda Câmara), buscar-se-á avaliar a responsabilidade dos revéis com base em manifestações*

na fase interna da TCE, em circunstâncias e especificidades que emergirem da documentação incorporada aos autos, assim como argumentos que lhes socorram, eventualmente apresentados por outros responsáveis que tenham protocolizado alegações de defesa.

III

Alegações de mérito

94. *Volvendo-se às alegações afetas ao mérito do exame e, considerando a similitude dos argumentos, resumizamos abaixo as alegações aduzidas pelos responsáveis Carlos Augusto Borges, ex-diretor de Participações Societárias (peças 563-539), Demóstenes Marques, ex-Diretor de Investimentos (peças 570-576), Carlos Alberto Caser, ex-Diretor Presidente (peças 577-583), Renata Marotta, ex-Diretora de Administração (peças 522-525), Maurício Marcellini Pereira, ex-Diretor de Investimentos (peças 542-562), José Carlos Alonso Gonçalves, ex-Diretor de Benefícios, e Humberto Pires Gault Vianna de Lima, ex-Gerente de Participações Societárias (peças 518-521), todos da Funcef:*

- i. o fato de um risco previsto ou não se implementar, não significa que a decisão do investimento tenha sido fraudulenta, temerária, ímproba ou irregular;*
- ii. a exigência de pareceres prévios foi observada e, mesmo apontando riscos, a indicação de alguma forma de mitigá-los indica a tomada de decisão com informações adequadas e suficientes, diligência, boa-fé e retidão da conduta;*
- iii. desde o primeiro aporte de investimentos no FIP Sondas foi extensamente analisado o cenário para a construção de 28 sondas de perfuração em estaleiros situados no Brasil;*
- iv. no decorrer de 2009 e 2010 a Sete Brasil, empresa investida pelo FIP Sondas, celebrou com a Petrobras o primeiro lote de sete sondas e, em 2012, anunciou a contratação de outras vinte e uma sondas;*
- v. antes da deliberação da Diretoria Executiva que aprovou o primeiro aporte houve exaustiva análise pelas equipes técnicas da Funcef, com posicionamento das áreas jurídica, de risco, de conformidade, de participações societárias, do Grupo Técnico de Investimento, pareceres jurídicos dos escritórios Tauil & Chequer Advogados, bem como Souza, Cescon, Barrieu & Flex Advogados;*
- vi. havia um ambiente positivo gerado pela descoberta da camada de óleo do pré-sal, dando sustentação e segurança ao investimento no FIP Sondas, ante a expansão de toda cadeia industrial do segmento de petróleo e gás;*
- vii. investimentos em private equity e venture capital são, por natureza, mais arriscados;*
- viii. agiram dentro da margem de risco permitida, pois estavam previstos a utilização de fundos destinados a mitigar os riscos do*

- investimento, a exemplo do Fundo Garantidor da Construção Naval (FGCN), do Fundo de Performance, do Fundo de Renovação e a Conta de Reserva de Eventualidade;*
- ix. *as aplicações de recursos pelas EFPC a longo prazo objetivam obter retornos acima da meta atuarial sendo, pois, atividade de risco inerente e permanente;*
 - x. *a análise que o TCU fez em 2022, é completamente diferente das condições macroeconômicas, locais e internacionais, assim como da percepção de riscos de 2011;*
 - xi. *o insucesso de alguns investimentos foi causado por múltiplos fatores políticos e econômicos e não pela gestão dos investimentos a cargo dos dirigentes da EFPC;*
 - xii. *é preciso evitar o julgamento de uma ocasião do passado com a perspectiva de quem já conhece o futuro daquela ocasião;*
 - xiii. *em 2011 a agência de classificação de risco Moody's havia elevado a classificação de risco do Brasil, de Baa3 para Baa2, com perspectiva positiva, indicando que o país era seguro para investidores brasileiros e estrangeiros;*
 - xiv. *havia compromisso do Governo Federal de alocação de recursos via financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nas demandas de investimentos voltadas para exploração do pré-sal;*
 - xv. *apenas considerado a aquisição das primeiras sete sondas à Sete Brasil, companhia-alvo do FIP Sondas, a empresa já seria a sétima maior do segmento em número de sondas para exploração em águas profundas. Após o anúncio da contração de outras vinte e uma sondas, a Sete Brasil tornou-se líder mundial em sondas para água ultraprofundas;*
 - xvi. *outras EFPC, bancos e investidores internacionais (referindo-se a LakeShore, LUCE Venture e EIG Global Energy Partners, BTG Pactual, Santander e Bradesco) também aportaram recursos no FIP Sondas, demonstrado a atratividade e as perspectivas de bons retornos, sob a ótica da oportunidade de investimentos de longo prazo;*
 - xvii. *considerando normativos internos que estipulavam limites de alçadas, qualquer aprovação de investimento que ficasse acima de 1% dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) deveria ser submetido ao Conselho Deliberativo. Considerando que havia interesse em manter a participação da Funcef no patamar de 19,21% do FIP Sondas, houve a necessária aprovação Conselho Deliberativo (Ata CD 377) quando do exercício do direito de preferência na segunda emissão de cotas;*
 - xviii. *sem o exercício de tal direito de preferência haveria impacto negativo na participação societária e no aspecto de governança,*

pormenorizados no PA GEPAR 12/2012;

- xix. *exige-se prova de má-fé, segundo tese fixada no julgamento do Tema Repetitivo 243, do Superior Tribunal de Justiça (STJ);*
- xx. *a imputação presente na citação quanto à taxa de administração, admitida em favor da Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto gestora e administradora do FIP Sondas, não constitui ilícito e nem sujeitaria os dirigentes da Funcef a responsabilização por tal quesito, por não descrever sequer se houve erro ou qual metodologia seria adequada;*
- xxi. *as decisões de investimento e manutenção da participação no FIP Sondas foi unânime, tanto pela Diretoria Executiva, quanto pelo Conselho Deliberativo, em face das informações disponíveis, e respeitaram a legislação e os normativos internos;*
- xxii. *a rentabilidade deve ser aferida com base nos resultados da gestão da carteira integral e não com foco num investimento isolado, considerando que em função de riscos e incertezas eventuais perdas de uns são compensados pelos ganhos com outros; e*
- xxiii. *a delação de dois diretores da Sete Brasil foi um fato político que inviabilizou o financiamento de longo prazo do BNDES, configurando fator imprevisível e alheio que afetou, inclusive, os mitigadores de risco previstos para o negócio.*

95. *Por seu turno, citada por hipotéticas irregularidades cometidas em desfavor dos quotistas enquanto administradora e gestora do FIP Sondas, as alegações da CEF podem ser resumidas nos seguintes termos e argumentos (peças 393-473):*

- i. *o banco limitou-se a assumir a direção protocolar das atribuições especificadas no Regulamento do FIP;*
- ii. *na função de gestora agia invariavelmente de acordo com as orientações expedidas pelo Comitê de Investimento do FIP, conforme obrigavam o Regulamento do FIP (peça 229, p. 26, art. 27) e o Acordo de Acionistas da Sete Brasil (peça 397, p. 15, subitens 4.5 e 4.5.1); e*
- iii. *o risco de não captação de recursos financeiros para investimentos constava expressamente do artigo 15, do Regulamento do FIP Sondas.*

IV

Análise quanto às questões e alegações de mérito

- 96. *A devida análise da procedência ou cabimento das alegações de defesa é melhor assimilada recorrendo a um breve retrospectiva das circunstâncias objetivas, de natureza empresarial, temporal, financeira, instrumental e jurídica que emergiam da proposta e dos elementos materiais indissociavelmente ligados ao FIP.*
- 97. *Referidas circunstâncias e elementos eram explícitos e de fácil percepção para qualquer administrador medianamente capaz e diligente, e deveriam ter sido consideradas pelos gestores da Funcef quando da decisão de aderir ao FIP, em 13/5/2011, subscrevendo inicialmente R\$ 350 milhões de reais em cotas,*

assim como na decisão de exercer o direito de preferência na segunda emissão de cotas, ratificadas pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Deliberativo em 24/4/2012, optando por preservar o percentual de participação original, acarretando com isso o compromisso de novo aporte de capital, na ordem de R\$ 1,04 bilhão de reais.

98. *No uso de retrospectiva como método de análise e refutação da maior parte das alegações de defesa apresentadas, comprovar-se-á que se erigiam vigorosamente diversas variantes de riscos e relações conflitantes que não se coadunavam com as manifestações e decisões favoráveis, e que essa percepção não exigia avaliações profundas, de caráter estritamente técnico, nem requeria conhecimentos acima do esperado do administrador médio.*
99. *Para evitar os negócios que levaram a desfecho tão danoso bastava àqueles que se depararam com a oferta de subscrição de cotas do FIP Sondas o cuidado e a diligência do homem ativo e probo, nos termos fixados no art. 1.011, da Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro – CCB, com grifos acrescidos):*

Art. 1.011. O administrador da sociedade deverá ter, no exercício de suas funções, o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios.

100. *E nessa abordagem de análise, tendo o cuidado de não utilizar valor ou conceito jurídico abstrato (hipótese vedada no art. 20, da LINDB), especialmente quanto à intelecção do referencial de administrador médio, este é compreendido na exata moldura do dispositivo do CCB, acima cogitado, em conjunto com os taxativos ditames extraídos dos arts. 153 a 159, da Lei 6.404/1976 (transcritos no parágrafo 60), ou seja, aquele que, no exercício de suas funções, deve empregar o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios, que age com boa-fé, serve com lealdade e busca lograr os fins e os interesse da entidade, satisfeitas as exigências do bem público e da função social desta.*

101. *Os parâmetros aplicáveis nesta análise de mérito quanto ao que se esperava de administradores médios estão em consonância com o que prescreve a Resolução CGPC n. 31/2004 (grifos acrescidos):*

Art. 4º É imprescindível a competência técnica e gerencial, compatível com a exigência legal e estatutária e com a complexidade das funções exercidas, em todos os níveis da administração da EFPC, mantendo-se os conselheiros, diretores e empregados permanentemente atualizados em todas as matérias pertinentes às suas responsabilidades.

[...]

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não exige os conselheiros e diretores de atenderem aos requisitos de comprovada experiência no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, atuarial, de fiscalização ou de auditoria.

102. *De igual modo, a normatização vigente já na ocasião das decisões ora escrutinadas conferia às EFPC o atributo de investidoras qualificadas. Obviamente tal qualificação não era conferida meramente pela denominação institucional, decorrendo indubitavelmente da qualificação exigida dos dirigentes e pela relevância legal e finalística das reservas técnicas, das provisões e demais fundos associados aos planos de benefícios instituídos e administrados por aquelas entidades:*

Instrução CVM 391/2003 (dispunha sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos Fundos de Investimento em Participações)

Art. 5º Somente poderão investir no fundo investidores qualificados, nos termos da regulamentação editada pela CVM relativamente aos fundos de investimento em títulos e valores mobiliários, com valor mínimo de subscrição de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (redação original)

Art. 5º Somente poderão investir no fundo investidores qualificados, conforme definido em regulamentação específica (redação dada pela Instrução CVM 554, de 17 de dezembro de 2014)

Instrução CVM nº 409/2004 (dispunha sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento)

Art. 109. Para efeito do disposto no artigo anterior, são considerados investidores qualificados:

[...]

III – entidades abertas e fechadas de previdência complementar.

103. Outra premissa que deve ser ressaltada nesse exame de mérito é que serão avaliadas as circunstâncias objetivas, fáticas, normativas e conjunturais contemporâneas com as duas decisões que constituem a origem e o cerne dos danos sofridos pela Funcef, ocorridas em 2011 e 2012 e passíveis de eventual responsabilização nesta TCE. Assim, empreende-se um exame ex ante das diferentes circunstâncias que eram conhecidas e pertinentes, sem a contaminação com fatos subsequentes, com condutas criminosas desconhecidas até aquelas duas ocasiões mirando, portanto, um justo e adequado deslinde do caso.

104. Nesse sentido são desconsideradas justificativas ancoradas em alegações de interferências e repercussão decorrentes da Operação Lava Jato, deflagrada a partir de março de 2014 (inclusive quanto aos acordos de colaboração firmados por ex-diretores da Sete Brasil, sendo o primeiro noticiado em novembro daquele ano, concernente a Pedro Barusco), portanto, ocorrências posteriores às decisões de investimento e dos aportes indiciariamente irregulares e lesivos, considerando que efetivamente não interferiram nas manifestações e decisões singulares ou colegiadas materializadas em 2011 e 2012.

105. Após essa contextualização prefacial, cabe discorrer acerca da cronologia e dos fatos que levaram à constituição do FIP Sondas e da Sete Brasil e, ao fim e ao cabo, ao prejuízo examinado nestes autos.

106. Em 30/5/2008 a Petrobras emitiu comunicado oficial registrando que no dia anterior a Diretoria Executiva da companhia havia aprovado a contratação do afretamento de 12 (doze) unidades de perfuração para utilização em águas ultraprofundas (peça 630).

107. Ainda nesse mesmo comunicado oficial a Petrobras ressaltou que esse lote de contratações integrava a primeira fase do plano já anunciado de contratação de 40 (quarenta) unidades de perfuração para operar até 2017, e que as próximas unidades ‘deveriam’ ser construídas no Brasil, o que demandaria grandes investimentos em infraestrutura para permitir que a indústria brasileira tivesse capacidade competitiva em preço e qualidade.

108. E não menos importante, o comunicado de 30/5/2008 foi finalizado com o

seguinte registro (peça 630, com grifos nossos):

Os investimentos previstos fazem parte da carteira exploratória e de desenvolvimento da produção da Petrobras. São parte relevante na execução das ações que vão garantir o crescimento da produção de petróleo e gás natural prevista no Planejamento Estratégico da Companhia.

- 109. Em 11/9/2009 a Petrobras informou ao mercado que sua Diretoria Executiva havia aprovado a estratégia para contratação as 28 (vinte e oito) novas sondas de perfuração a serem construídas no Brasil para exploração em águas ultraprofundas, com previsão de entrega entre 2013 e 2018 (peça 618). Destacou que numa primeira fase estava prevista a contratação de um lote mínimo de 9 (nove) sondas, sendo 7 (sete) do tipo navio e 2 (duas) podendo ser tipo navio ou plataforma semissubmersível, e que o processo de contratação de todas as unidades estava previsto para acontecer ainda naquele mês.*
- 110. No início de 2010 a Petrobras contratou o Banco Santander S.A. para assessorá-la na estruturação do que a própria petroleira denominava de 'projeto sondas', o qual trata da construção, de sondas de perfuração do tipo navio ou plataforma semissubmersível no Brasil, para utilização nos blocos exploratórios do pré-sal. As informações produzidas pelo Santander foram, posteriormente, disponibilizadas de forma confidencial para protagonistas do caso, por indicações da própria Petrobras, dentre os quais a CEF, que viria a ser instituidora, administradora e gestora do fundo de investimentos, bem como concedente de empréstimos-ponte (bridges loans) da futura companhia fechada titular dos contratos de construção e afretamento de sondas, assim como os fundos de pensão potencialmente investidores, inclusive a Funcef (peça 5, p. 86-91, 94, 95-102).*
- 111. Paralelamente, em 4/8/2010 foi produzido o Instrumento Particular de Constituição do FIP Sondas, por iniciativa isolada CEF, procedimento formal que passou a produzir efeitos jurídicos perante terceiros em 12/8/2010, com o necessário registro daquele documento constitutivo no 2º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Brasília/DF (peça 5, p. 103-104), seguido da obtenção da correspondente inscrição do FIP no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ (peça 629, p. 1).*
- 112. Já em 26/11/2010 a Petrobras emitiu novo comunicado informando o valor das propostas comerciais recebidas em 3 (três) licitações destinadas à contratação de até 28 (vinte e oito) sondas de perfuração a serem construídas no Brasil para atender as demandas de perfuração de poços na camada pré-sal (peça 619).*
- 113. Por seu lado, a primeira versão do Regulamento do FIP Sondas foi elaborada, aprovada e registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 29/11/2010 (peça 5, p. 105-128). Neste documento de regência da finalidade institucional, das relações jurídicas, patrimoniais, societárias e de funcionamento do FIP, a própria CEF foi outorgada à titularidade das distintas funções de administradora e gestora (peça 5, p. 107-108).*
- 114. Em 22/12/2010 foi realizada a Assembleia Geral de Constituição de Sociedade por Ações denominada Sete Brasil Participações S.A. (peça 5, p. 130-133), com o Estatuto Social dessa nova companhia fechada aprovado na mesma ocasião (peça 5, p. 134-151). Afirma-se que se tratava de companhia fechada porque nem o Estatuto previu, nem ato posterior tomou iniciativa de registrar*

valores mobiliários de sua emissão perante a CVM e, por tal opção, nunca foram à negociação em mercado regulado, conforme exigiam o art. 4º, caput e § 1º, da Lei 6.404/1976.

115. *Sobrevém registrar que a Sete Brasil foi constituída pelo FIP Sondas e pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, em sessão presidida e secretariada por funcionários da estatal devidamente outorgados a representa-la (João Carlos de Medeiros Ferras e Pedro Jose Barusco Filho, respectivamente), tendo sido instituída mediante subscrição e integralização do capital social fixado em R\$ 100,00 (cem reais), representativos de 100 (cem) ações ordinárias nominativas, tendo o acionista FIP Sondas subscrito e integralizado o importe equivalente a 90 (noventa) ações, enquanto a acionista Petrobras subscreveu e integralizou o capital correspondente a 10 (dez) ações (peça 5, p. 130-131).*
116. *Na mesma ocasião da fundação da Sete Brasil os empregados e representantes legais da Petrobras foram eleitos para os cargos estatutários de Diretor Presidente e Diretor de Operações da novel Sete Brasil. O FIP Sondas foi representado no ato solene por empregados da CEF (peça 131-132, subitem 4.5).*
117. *Com base em Memorando de Investimento datado de 3/1/2011, elaborado pela CEF, na qualidade de gestora do FIP Sondas (peça 5, p. 152-265), estava registrado já naquela ocasião dado fundamental para compreender que existiam arranjos e tratativas previamente combinados para as 28 (vinte e oito) sondas de perfuração em águas ultraprofundas, antecipando-se a eventos que formalmente só ocorreriam após a emissão de tal Memorando, convindo destacar alguns que, mais adiante, evidenciarão a conexão entre negócios e contratações urdidos de forma irregular (grifos nossos):*

Peça 5, p. 156, terceiro parágrafo

Dentro deste contexto, foi constituído o Fundo de Investimento em Participações Sondas ('FIP Sondas' ou 'Fundo'), cujo objetivo é o de investir na construção de sondas com capacidade de perfuração em águas ultraprofundas, as quais serão, em um primeiro instante, fretadas para Petrobras para exploração da camada de Pré-Sal brasileiro ('Projeto Sondas' ou 'Projeto'), uma das maiores descobertas da indústria global de petróleo nas últimas duas décadas.

Peça 5, p. 195, último parágrafo

Após o processo de qualificação técnica, que resultou na desclassificação de alguns estaleiros, a Petrobras abriu, em novembro de 2010, os envelopes com as propostas comerciais, que resultou no menor valor proposto pelo Estaleiro Atlântico Sul ('EAS'), oferecendo o valor de US\$ 664,2 milhões por cada uma das sondas para o lote de sete unidades.

Peça 5, p. 262, segundo parágrafo

O direito de preferência na construção e afretamento dos demais sistemas, ou seja, mais 21 (vinte e um) navios sonda, serve, na prática, como uma opção de compra que é conferida ao Fundo, como acionista da Sete Brasil, e permitirá uma ampliação significativa do porte da empresa (growth story).

118. *Em 11/2/2011 a Petrobras informou que aprovou a contratação para a construção e afretamento do primeiro lote de 7 (sete) sondas de perfuração a serem construídas no Brasil, sendo vencedor do contrato de construção o Estaleiro Atlântico Sul (EAS), salientando que tal lote fazia parte dos processos de licitação destinados à contratação de até 28 (vinte e oito) sondas de perfuração marítima de longo prazo, prioritariamente para utilização nos*

poços do pré-sal (peça 620).

- 119. Nesse comunicado a companhia petroleira informou, ainda, que o contrato de afretamento das sondas foi realizado com a Sete Brasil, que assumiria o contrato de construção com o EAS (peça 620). Esse mesmo comunicado informa que uma das três licitações cogitadas no comunicado de 26/11/2010 (referido na peça 619) foi cancelada, e que o terceiro lote encontrava-se em análise, com expectativa de conclusão em até 30 (trinta) dias.*
- 120. Em 15/4/2011 partiu da Coordenação de Desenvolvimento de Negócios da Funcef proposta dirigida ao Diretor de Investimentos da Fundação, por meio do PA GEANI 7/2011, postulando investimento de R\$ 350 milhões de reais no FIP Sondas, equivalendo a 19,4% da oferta inicial de cotas, estabelecida em R\$ 1,8 bilhão de reais (peça 5, p. 340-395). Chama a atenção que o documento exibia tabela elaborada pela CEF, na qualidade de administradora e gestora do FIP, dimensionado valores e percentuais de participação para oito possíveis investidores, quatro deles os maiores fundos de pensão do País (peça 5, p. 340).*
- 121. O Diretor de Investimentos encampou a proposta de investimento no FIP Sondas e submeteu à Diretoria Executiva da Funcef o Voto DIRIN 19/2011, de 19/4/2011 (peça 5, p. 324-339). Todavia, conforme Ata 1021, de 26/4/2011, da Diretoria Executiva do Funcef, não houve deliberação naquela data, haja vista a ausência de alguns pareceres (peça 5, p. 318-323, item 11).*
- 122. Juntados novos pareceres a proposta de investimento no FIP Sondas, formulada no Voto DIRIN 19/2011, foi reapreciada pela Diretoria Executiva da Funcef, em Reunião Extraordinária de 13/5/2011, sendo este o único item da pauta deliberativa, conforme Ata 1024/2011 e Resolução 84/1024, restando aprovada sem qualquer ressalva, abstenção ou ausência (peça 6, p. 21).*
- 123. Em 3/6/2011, em evento de lançamento da plataforma P-56, o então presidente da Petrobrás, ao lado da então presidente da República, informou ao mercado que a petroleira havia autorizado a deflagração de nova licitação destinada a contratação de 21 (vinte e uma) sondas de perfuração para a exploração da região do pré-sal, as quais integravam o sobredito pacote de 28 (vinte e oito sondas) a serem construídas no Brasil (peça 631). Três dias depois, em 6/6/2011, a informação foi ratificada e oficializada por novo comunicado corporativo difundido pela imprensa (peça 632).*
- 124. Em 22/12/2011 a Petrobrás anunciou o cancelamento do retro citado processo de licitação para a contratação de serviços e afretamento das 21 (vinte e uma) sondas de perfuração a serem construídas no Brasil (peça 621).*
- 125. Nesse comunicado oficial a petroleira informa que iniciaria negociações com as duas únicas proponentes e disputantes da licitação, quais sejam, a Ocean Rig do Brasil Ltda. e a Sete Brasil Participações S.A., alegando como objetivo da medida a obtenção de melhores condições (peça 621).*
- 126. Ocorre que, em 20/12/2011, dois dias antes de comunicado de cancelamento da licitação e da abertura de negociações com a Ocean Rig e com a Sete Brasil, conforme difundido pela Diretoria Executiva da Petrobras, a imprensa especializada noticiou que, antecipando-se ao resultado da licitação da Petrobrás, a Sete Brasil havia fechado contrato com o Estaleiro Jurong*

Aracruz para construção de sondas de perfuração marítima. O anúncio dessa celebração contratual foi feito pelo presidente do referido estaleiro, com o ânimo de ser o primeiro a entregar uma sonda de perfuração em grande profundidade construída no Brasil (peça 626).

127. Em 23/12/2011, dia seguinte ao comunicado de cancelamento do processo licitatório emitido pela Petrobrás, novamente a imprensa noticiou que o Estaleiro Keppel Offshore anunciava que também havia firmado contrato com subsidiária da Sete Brasil para a construção de uma sonda e perfuração, informando inclusive valor e subsidiária (peça 627).

128. Tais notícias e contratações, previamente à data prevista para divulgação do resultado do certame ou mesmo após o anúncio do cancelamento, evidenciavam claramente que a Sete Brasil estava segura e confiante acerca de sua futura contratação para a construção das sondas de perfuração, corroborando as informações nesse sentido constantes no memorandos de investimento do FIP Sondas, e seu temor da suposta necessidade de disputa em licitação ou da disposição de sua suposta concorrentes nas negociações com a Petrobrás. Havia longa convicção de que o negócio com as 28 (vinte e oito) sondas seria celebrado com a Sete Brasil.

129. Em 9/2/2012 a Petrobras emite novo comunicado por meio do qual informou ao mercado o resultado da negociação com as empresas Ocean Rig e Sete Brasil, finalizadas nos termos abaixo resumidos (peça 622):

- i. aprovou a contratação de afretamento e operação de 21 (vinte e uma) sondas tipo offline com a Sete Brasil, pela taxa média diária de US\$ 530 mil dólares;*
- ii. aprovou a contratação de afretamento e operação de 5 (cinco) sondas tipo 'dupla atividade' com a Ocean Rig, pela taxa média diária de US\$ 548 mil dólares;*
- iii. ambas as contratações foram feitas pelo prazo de 15 (quinze) anos;*
- iv. a entregas deveriam ocorrer entre 48 e 90 meses, contemplando conteúdo local variando de 55% a 65%;*
- v. ênfatizou que com tais aprovações foi concluído o plano de contratação das 28 (vinte e oito) sondas de perfuração a serem construídas no País, tendo optado por se beneficiar das condições negociadas com as duas ofertantes para contratar 5 (cinco) unidades adicionais ao originalmente planejado, contemplando, neste particular, a Ocean Rig.*

130. Em 19/4/2012 a Gerência de Participações Societárias (GEPAR) da Funcef emitiu o parecer PA GEPAR 12/2012, no qual analisou especificamente a possibilidade da Funcef exercer o direito de preferência dos cotistas do FIP Sondas, considerando que a Assembleia Geral Extraordinária de Cotistas, realizada em 29/3/2012, aprovara a segunda emissão de cotas, no importe de R\$ 5,427 bilhões de reais, visando a integralização de R\$ 7,25 bilhões de reais de capital subscrito pelos acionistas da Sete Brasil (peça 6, p. 279-287).

131. Vale dizer que essa necessidade de capitalização da Sete Brasil decorria da exigência de recursos próprios como contrapartida à negociação e aprovação das condições para concessão de financiamento pleiteado junto ao BNDES para as primeiras nove sondas, para as quais a negociação começou diretamente pela Petrobras, em 2010 (peça 6, p. 117-120), e cujas condições e garantias bastante exigentes só foram aprovadas pelo Banco em dezembro de

- 2013, prevendo a celebração de contratos de financiamento com nove diferentes sociedades de propósito específicos (SPE), todas sediadas na Holanda, as quais seriam proprietárias de cada sonda e devedoras de cada empréstimo correspondente (peça 7, p. 34-44).
132. Após ponderações pertinentes (peça 6, p. 284-285, subintês 6.1.1 a 7.1), a GEPAR justificou e opinou que o direito de preferência deveria ser limitado a 1% (um por cento) dos recursos garantidores dos planos de benefícios (RGPB) administrados pela Funcef, aferidos na ordem de R\$ 47,7 bilhões de reais no encerramento do mês de fevereiro daquele mesmo ano. Nestas bases, defendeu que eventual exercício de preferência deveria ficar circunscrito a um investimento adicional de R\$ 127,2 milhões de reais, considerando o compromisso de integralização oficializado na adesão ao FIP, no importe de R\$ 350 milhões de reais.
133. No mesmo dia, 19/4/2012, o então Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias da Funcef formulou o Voto 32/12, dirigido à Diretoria Executiva da entidade, defendendo o exercício do direito de preferência na segunda emissão de cotas do FIP Sondas, desde que a nova exposição ficasse limitada a 1% das RGPB (peça 6, p. 271-278), na forma do PA GEPAR 12/2012.
134. Em 24/4/2012, em reunião ordinária e apreciando o Voto DIPAR 32/2012, a Diretoria Executiva da Funcef aprovou o exercício do direito de preferência na nova emissão de cotas pelo FIP Sondas, mantendo a participação de 19,21% da composição total de cotas emitidas, excedendo, portanto, o limite de 1% dos RGPB.
135. Essa aprovação implicou uma obrigação de aporte de R\$ 1.042.619.872,26 para integralização das novas cotas, além do pagamento de taxa de ingresso no importe de R\$ 8.340.958,98, equivalente a 0,8% do montante a ser integralizado, totalizando assim R\$ 1.050.960.831,24, conforme registros oficiais na Ata 1069, da Reunião Ordinária da Diretoria Executiva da Funcef (peça 6, p. 266-270, item 4).
136. Sobreleva destacar que em 16/5/2012, no âmbito de Reunião Extraordinária, o Conselho Deliberativo apreciou e aprovou o direito de preferência da Funcef no FIP Sondas, nos termos aprovados previamente pela Diretoria Executiva, conforme Ata n. 377 (peça 6, p. 259-264, item 6 da pauta).
137. Posteriormente, em 13/7/2012, a Petrobras oficializou comunicado informando da assinatura de contratos com a Sete Brasil para a construção inicial de 6 (seis) plataformas flutuantes, do tipo semissubmersíveis, a serem construídas no Estaleiro Brasfels (Angra dos Reis/RJ), as quais faziam parte do pacote de 21 (vinte e uma) unidades negociadas com a referida empresa, destinadas à perfuração de poços no pré-sal (peça 623).
138. Esse comunicado acrescenta que, após a construção, as 6 (seis) sondas seriam afretadas à Petrobrás, sendo três delas operadas pela Queiroz Galvão Óleo e Gás S.A., duas pela Petroserv S.A, e uma pela Odebrecht Óleo e Gás S.A. (peça 623). A informação de celebração de contratos de operação das sondas junto a empresas distintas da Sete Brasil diverge daquela oficializada em 9/2/2012, na qual foi noticiada a celebração de contrato de afretamento e operação das 21 (vinte e uma) sondas com a própria Sete Brasil.

139. Vinte dias depois, em 3/8/2012, via novo comunicado ao mercado, a Petrobras informou que naquela mesma data assinara contratos de construção de 6 (seis) novas sondas com a Sete Brasil, completando a contratação de 12 (doze) do pacote de 21 (vinte e uma) negociados com tal empresa (peça 624).
140. Esse comunicado faz alusão às 6 (seis) primeiras encomendas de sondas do tipo semissubmersível, a serem construídas no Estaleiro Brasfels (Angra dos Reis/RJ), enfatizando que essas outras 6 (seis), do tipo navio-sonda, serão construídas no Estaleiro Jurong (Aracruz/ES).
141. Uma semana depois, em 10/8/2012, um novo comunicado ao mercado emitido pela Petrobras anunciou a assinatura, naquela mesma data, de contratos com a Sete Brasil, Odebrecht e Etesco para o afretamento e operação de 9 (nove) navios-sonda de perfuração, a serem construídos no Brasil, concluindo o processo de contratação das 21 (vinte e uma) sondas negociadas com a Sete Brasil (peça 625).
142. Esse anúncio ao mercado esclarecia que seis navios-sonda seriam construídos no Estaleiro Enseada Paraguaçu (Maragogipe/BA), enquanto os outros três seriam construídos no Estaleiro Rio Grande 2 (Rio Grande/RS). A mensagem oficial registra que o Estaleiro Enseada Paraguaçu estaria em fase inicial de construção, enquanto o Estaleiro Rio Grande 2 seria ampliado para atender o crescimento da demanda de construção naval (peça 625).
143. Considerando que foram cogitados contratos com ‘operadores’ das sondas, além dos contratos de construção e de afretamento, é oportuno transcrever trechos de informações de Memorandos de Investimentos, elaborados pela administradora e gestora do FIP Sondas, para que se compreenda a natureza desse terceiro tipo de contrato idealizado pela Petrobras e também associado às pretendidas construções e afretamentos:

Peça 5, p. 248 (subitem 6.6, grifos acrescidos)

Como a Sete Brasil não fará a operação dos navios sonda que irá fretar à Petrobras, serão contratadas empresas habilitadas para a prestação deste serviço. Estas empresas, conforme já colocado neste Memorando, deverão ser também acionistas das SPes, com participação de 15% no capital social. A exigência de que o Operador seja também acionista, ou seja, dono do navio que opera, contribui no sentido de alinhar adequadamente os interesses. Dos sete navios, dois deverão ser operados pela própria Petrobras, e cinco navios operados por outras empresas. Os Operadores somente serão contratados ao final da construção dos navios, quando também deverão adquirir a participação acionária.

Tendo em vista a importância deste Operador - já que sua performance pode afetar o resultado da Sete Brasil - foi criada uma lista prévia (Short List), já apresentada neste Memorando, com um número limitado de tradicionais empresas operadoras no mercado, cuja expertise técnica já tenha sido testada e reconhecida pela Petrobras.

Peça 6, p. 137 (penúltimo parágrafo)

Vinculado ao Contrato de Afretamento, o operador de cada sonda assinará com a Petrobras um Contrato de Prestação de Serviços com o objetivo de contratação de um operador para a prestação, sob o regime de preço unitário, dos serviços de perfuração e avaliação e/ou complementação e/ou manutenção de poços de petróleo e/ou gás (verticais, direcionais, horizontais e partilhados).

144. Como esclarecido antes da explanação do enredo cronológico precedente, a análise doravante desenvolvida revela fatos, documentos, informações e

circunstâncias atinentes ao contexto das decisões quanto das subscrições de cotas de primeira e de segunda emissão do FIP Sondas, ocorridas em 2011 e 2012, antes, pois, da deflagração das primeiras ações da Operação Lava Jato, iniciadas em 14/3/2014, ou seja, decisões que não sofreram qualquer interferência ou reflexo:

- i. *de prisões de ex-diretor da Petrobras, ocorridas em março e junho/2014, execução de mandado de busca e apreensão na sede da Petrobras, em abril/2014;*
- ii. *das prisões de dirigentes e representantes de grandes fornecedores nacionais e estrangeiros da petroleira, ocorridas em 14/11/2014;*
- iii. *da assinatura do Termo de Colaboração Premiada pelo então Diretor de Operações da Sete Brasil, em 19/11/2014 (peça 7, p. 143-150); e*
- iv. *da alteração de condições, elevação de taxas, revogação parcial de aprovações e a ampliação de exigências para liberação de financiamentos outrora pré-aprovados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção das primeiras nove sondas, conforme Decisão 1239/2014-BNDES, de 16/12/2014 (peça 7, p. 120-121).*

145. Outro aspecto que emergia reiteradamente desde a concepção do FIP e, mais intensamente, após a constituição da Sete Brasil, era a notória imbricação da Petrobras no caso. Essa havia contratado o Santander para assessorá-la no propósito de idealizar a estruturação do modelo de financiamento e atração de capitais para a ousada e descomunal empreitada de construção de quase trinta sondas (dos tipos navio e plataforma semissubmersível) no Brasil. Para tal propósito, foi subscrito compromisso de integralização e assumido a condição de cotista do FIP Sondas, atuado como fundadora e acionista da Sete Brasil, contratante dos estaleiros construtores, dos operadores, da afretadora, e até mesmo fiscal e supervisora das construções, sendo começo, meio e fim de toda engrenagem da intrincada e tentacular operação, perceptível por uma leitura rápida do Memorando de Investimentos elaborado pela gestora do FIP em 3/1/2011 (peça 5, p. 152-265 e peça 411). Esse fato demonstra evidente orquestração e direcionamento de negócios pela petroleira desde aqueles primórdios, sem olvidar que a Funcef já tinha acesso a informações privilegiadas e confidencias do Santander (contratado pela Petrobras justamente para desenhar os mecanismos de captação financeira para o projeto sondas) desde meados de 2010 (peça 5, p. 92-102):

Peça 5, p. 226

A Petrobras, ou uma de suas subsidiárias, será a responsável pelo acompanhamento e gerenciamento da construção de cada sonda. Para tanto, cada SPE assinará um contrato de gerenciamento e fiscalização de obra, no qual contratará a Petrobras, ou uma de suas subsidiárias, para realizar o gerenciamento da obra

Peça 5, p. 227

Pelo serviço de gerenciamento e fiscalização a Petrobras fará jus ao pagamento de US\$ 8,35 milhões ano/por unidade, com referência na data de sua assinatura. E terá como responsabilidades principais (i) desenvolver e acompanhar o planejamento físico-financeiro das obras, (ii) acompanhar e fiscalizar a execução das obras com controle de qualidade, (iii) analisar e liberar as medições mensais verificando o cumprimento do cronograma-e (iv) acompanhar a execução da obra.

Peça 5, p. 262

A participação da Petrobrás em variados papéis - offtaker dos contratos de afretamento, acionista da Sete Brasil, operadora de algumas embarcações e fiscalizadora da construção, entre outros - representa em nossa opinião um forte e saudável alinhamento de interesses, ainda que o consenso em alguns aspectos negociais não seja de fácil alcance.

146. Embora entendido pela gestora do FIP Sondas que tal imbricação consistiria num fator positivo para atração de potenciais investidores (alinhamento forte e saudável de interesse), o tipo de engendramento de relações revelado logo na oferta era claramente incompatível com o regime legal, normativo e regulatório ao qual estava sujeita a estatal e o FIP, exsurgindo daí claros indicativos de conluio e favorecimentos, consistindo em robustos riscos jurídicos, tanto de natureza penal, quanto civil e administrativa.

147. É preciso lembrar também que, na ocasião, o art. 67, da Lei 9.478/1997, preconizava a exigência licitação, ainda que em regime simplificado, de modo a garantir contratação idônea, a partir de disputa efetiva, transparente e impessoal, visando obter economicidade para a companhia. Naquela ocasião já estava explicitamente assegurado em documentos que a Sete Brasil seria a afretadora de quase três dezenas das sondas, ainda que tenha participado de questionáveis licitações, ao final canceladas, para que restasse efetivamente contratada diretamente, como sempre foi o plano:

Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.

148. E considerando as declarações oficiais da Petrobras, ainda no início de 2008, de que a aquisição das sondas de perfuração em águas ultraprofundas faziam parte da carteira exploratória e de desenvolvimento da produção, acrescentando que eram parte relevante na execução das ações que garantiriam o crescimento da produção de petróleo e gás natural (peça 630, último parágrafo), além do fato incontestado de que as perfurações na camada do pré-sal era condição sine qua non para aproveitamento industrial (lavra) das jazidas presentes nos blocos a serem explorados, a Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) previa a possibilidade, e até pré-autorizava a constituição de subsidiárias para o cumprimento de atividades que constituíam o objeto social da Petrobras, alternativa que dispensaria legitimamente licitações, evitaria indiciários simulacros, além de mitigar riscos judiciais:

Art. 61. A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei.

[...]

Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.

149. Abstraindo-se totalmente dos atos de corrupção relacionados aos contratos da Sete Brasil, Petrobras e estaleiros contratados, posteriormente investigados e denunciados pela Operação Lava Jato, os documentos presentes nos autos evidenciam que o FIP Sondas e a Sete Brasil eram meros instrumentos para captar e aportar recursos financeiros bilionários, bem como para contrair

financiamentos de grande magnitude necessários ao plano de contratação de ativos que a petroleira necessitava para a atividade de lavra de jazidas de petróleo, fosse diretamente ou por meio da subsidiária, o que implicaria forte redução de capitais de giro e incorporação de imanes passivos, os quais necessariamente seriam revelados nas demonstrações contábeis.

150. E essa hipótese não é inferência ou especulação e sim dado explícito narrado em diversos e importantes documentos. A constituição do FIP Sondas e da Sete Brasil tiveram como propósito viabilizar, de maneira off balance para a Petrobrás, a captação e aplicação de recursos para a construção de ativos de exploração de petróleo e gás na camada do pré-sal;

Peça 5, p. 397 (grifos nossos):

♦ A ideia da constituição do FIP Sondas e da Sete Brasil foi estruturada a partir de três pilares:

- Se configura como estrutura off-balance para a Petrobras e com Taxas de Afretamento compatíveis com o mercado;

Peça 6, p. 138 (grifos nossos) - Memorando de Investimentos, datado de 23/12/2011

Um dos principais objetivos da Petrobras é que estes contratos garantam uma estrutura off balance, sem consolidações no balanço da estatal. [...]. Como a vida útil contábil das plataformas é de 25 anos, os contratos possuem prazo entre 10 e 15 anos para manter a estrutura off balance.
[...]

(...). Além disso, a PwC afirmou que no modelo IFRS, considerando que a Petrobras não controla a Sete Brasil ou qualquer de suas SPEs, mantém-se a estrutura off balance, sem obrigação, portanto, de consolidar em seu balanço as SPEs.

151. E há diversos outros documentos, inclusive em processos distintos, que atestam sem rodeios esse artilheiro financeiro, patrimonial e contábil, a exemplo do Voto Caixa Susan 207/2014, apresentado pela Superintendência Nacional de Saneamento e Infraestrutura ao Conselho Diretor da CEF, quando da apreciação de proposta de concessão de empréstimo-ponte (bridge loan) demandado pela Sete Brasil para pagamentos iniciais aos estaleiros, enquanto tramitava o pedido de financiamento de longo prazo, de maior monta, conforme transcrições *ipsis litteris* da peça 143, p. 855, do TC 013.446/2022-3:

4. Projeto

4.1 Escopo

4.1.1 A Sete Brasil foi idealizada pela Petrobras como objetivo de criar uma solução financeira off balance para suprimento de sua demanda por sondas de perfuração em águas ultraprofundas para o desenvolvimento e exploração da região do Pré-Sal brasileiro.

152. Embora o documento acima referido tenha sido emitido em 2014, portanto, posterior aos exercícios 2011 e 2012, quando ocorreram as decisões de subscrição e a celebração dos compromissos de integralização de cotas do FIP Sondas, serve de apoio para demonstrar que desde a origem e durante os exercícios seguintes, perante importantes entidades também impactadas pela engenharia financeira maquinada em relação à constituição do FIP e da Sete Brasil, nunca foi segredo ou mesmo informação implícita o verdadeiro propósito de ambos os instrumentos em favor da Petrobras.

153. *Aliás, bem antes disso, respeitados veículos da mídia especializada publicavam matérias asseverando que a Sete Brasil era uma criação da petroleira estatal, delineada por esta num ímpeto de reduzir despesas que pudessem aumentar seu endividamento (peça 628), sem que houvesse qualquer objeção ou retificação do teor de tais assertivas pela Petrobras. Era pública e notória a tarefa confessada que cabia ao FIP Sondas e à Sete Brasil.*
154. *Nesse ponto, a despeito da cronologia já apresentada no introito desta seção, e considerando outras questões e repercussões abrangidas nas citações e atacadas em sede de alegações, é salutar fazer novas recapitulações sobre a decisão dos dirigentes da Funcef que acarretaram o ingresso no FIP Sondas como cotista, evento seminal para os substanciais aportes subsequentes.*
155. *Ressalta-se que antes das decisões que autorizaram as subscrições e os compromissos de integralização, a comunhão de recursos a ser angariada de futuros cotistas do FIP para a aquisição de ações teria destino absolutamente vago, reportando-se no introito do Regulamento então vigente, datado de 31/3/2011, que se direcionariam a ações emitidas pela ‘companhia alvo’ (peça 5, p. 297, art. 1). No segundo artigo, o mesmo Regulamento reiterava a falta de objetividade quanto às futuras aplicações de recursos ao apresentar o seguinte dispositivo descritivo (peça 5, p. 297, art. 2):*
- ‘Companhia Alvo’ - é a companhia, aberta ou fechada, emissora dos ativos objeto de aprovação do Conselho Consultivo.*
156. *Essa atípica expressão, ensejada pelo impreciso foco das futuras aplicações, sem especificar um ramo (industrial, comercial, serviços, tecnologia, mineração), um segmento (petróleo e gás, construção urbana, telecomunicações, construção pesada, siderurgia, mineração, automotivo, alimentos, sojicultura papel e celulose etc), ou região de atuação, ou mercados visados (interno ou externo, luxo ou popular, por exemplo), ou portes de empresa e outras características que as tornasse alvos com claros contornos e justificativas, era incompatível para qualquer das modalidades de fundos de investimentos. Opinamos que nem amadores empregariam poucos recursos sob lacuna e incerteza desse calibre.*
157. *Apesar disso, importa lembrar que a Funcef sabia qual seria efetivamente a companhia alvo do FIP Sondas, qual seria o negócio e objetivo desta, eis que recebia informações confidenciais do Santander e da Petrobras desde junho de 2010 (peça 5, p. 92-102).*
158. *Some-se, em abril de 2011, quando os dirigentes da Funcef oficializaram a aprovação de seu ingresso como cotista do FIP Sondas a Sete Brasil já estava formalmente constituída e com Estatuto Social aprovado desde 22/12/2010 (peça 5, p. 130-151), além do fato de que todos os potenciais cotistas ‘eleitos’ já conheciam o Memorando de Investimentos, de 3/1/2011, elaborado pela CEF, gestora do FIP (peça 5, p. 152-265).*
159. *Ressalte-se que a oferta inicial de cotas do FIP Sondas ao mercado não foi feita sob o regime de oferta pública (embora tivesse previsão regimental, no parágrafo único, do art. 26 – peça 5, p. 309). Ou seja, apesar de adotar meios particulares e direcionados não vedados na regulamentação da Instrução CVM 391/2003, não foi feita de forma ampla e transparente, não dispunha de prospecto detalhado, características que geralmente conferem maior*

segurança e credibilidade a potenciais investidores.

160. A despeito dos pareceres e deliberações favoráveis no âmbito da Funcef, a versão do Regulamento do FIP Sondas anterior à primeira subscrição (datado de 31/3/2011) continha os seguintes dispositivos (peça 5, p. 295-317, grifos acrescidos):

Artigo 17 Constitui objetivo do FUNDO proporcionar aos seus Quotistas a valorização de suas quotas, por meio do direcionamento de seus investimentos para a aquisição ou subscrição de ações de emissão da Companhia Alvo.

Parágrafo 1 O FUNDO deverá aderir ao Acordo de Acionista da Companhia Alvo, no momento da efetivação do Investimento.

Parágrafo 2 O FUNDO terá a seguinte Política de Investimento, a ser observada pela ADMINISTRADORA e pela GESTORA:

viii. Até 100% (cem por cento) da carteira do FUNDO poderá ser representada por títulos e valores mobiliários emitidos pela Companhia Alvo.

[...]

Parágrafo 3 Os títulos e valores mobiliários de emissão da Companhia Alvo podem representar até 100% (cem por cento) do Patrimônio Líquido do FUNDO.

[...]

Artigo 18. Os investidores devem levar em consideração dos seguintes fatores de risco inerentes aos ativos que compõem a carteira do FUNDO:

[...]

c) Risco de Liquidez

O volume inicial das aplicações no FUNDO e a inexistência de tradição no mercado de capitais brasileiro de negociações envolvendo quotas de fundos fechados fazem prever que as quotas de emissão do FUNDO não apresentarão liquidez satisfatória.

d) Risco de Concentração

Consiste no risco do FUNDO aplicar 100% (cem por cento) do Patrimônio Líquido do FUNDO em títulos e valores mobiliários de emissão da Companhia Alvo.

Parágrafo Primeiro As aplicações do FUNDO não contam com garantia da ADMINISTRADORA ou do Fundo Garantidor de Créditos – FGC.

Parágrafo Segundo A adesão ao FUNDO e a assinatura do Compromisso de Investimento e do respectivo Boletim de Subscrição valerão como declaração do Quotista de que tomou ciência dos riscos envolvidos nas aplicações do FUNDO

[...]

Artigo 41 O FUNDO terá Prazo de Duração de 20 (vinte) anos, contados a partir da data da primeira integralização de quotas de emissão do FUNDO, sendo que os primeiros 10 (dez) anos corresponderão ao Período de Investimento, e os 10 (dez) anos seguintes ao Período de Desinvestimento. O Prazo de Duração do FUNDO, assim como o Período de Investimento e o Período de Desinvestimento, poderão ser estendidos ou reduzidos, mediante deliberação da Assembleia Geral de Quotistas, aprovada pelos Quotistas, reunidos em Assembleia Geral de Quotistas especialmente convocada para tal fim.

[...]

Parágrafo 2 Ao final do Prazo de Duração do FUNDO, os Investimentos deverão ser liquidados e o produto resultante será obrigatoriamente utilizado para amortização das quotas de emissão do



FUNDO, observado o disposto no Capítulo IX acima e a possibilidade de prorrogação prevista no caput deste Artigo.

[...]

Parágrafo Quarto Ao final de seu Prazo de Duração ou de sua prorrogação, desde que não se caracterize a hipótese descrita no Parágrafo Terceiro deste Artigo, o FUNDO entrará em liquidação. A liquidação dos ativos poderá ser feita através das formas a seguir, à inteira discrição da GESTORA: (i) venda através de transações privadas dos títulos e valores mobiliários que compõem a carteira do FUNDO e não são negociáveis em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, no Brasil; (ii) venda em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, no Brasil; ou (iii) mediante a entrega de ativos integrantes da carteira do FUNDO, observado, para tanto, o disposto nos Parágrafos seguintes.

[...]

Artigo 42 A assinatura, pelo investidor, do Compromisso de Investimento e do Boletim de Subscrição implica na presunção de sua expressa ciência e concordância com todas as Cláusulas do presente Regulamento, a cujo cumprimento estará obrigado.

161. Alguns aspectos cruciais à apreciação desse Regulamento do FIP Sondas e que foram preteridos e ignorados pelos dirigentes da Funcef podem ser deduzidos nas seguintes bases:

- i. o risco de concentração, destacado no próprio Regulamento do FIP, representava modalidade elementar de risco a ser sempre evitado, por qualquer categoria de investidor, mesmo os não profissionais, sendo algo bastante questionável quando parte de um veículo instrumental normatizado para viabilizar captações de recursos e a realização de investimentos com caráter profissional;*
- ii. o desprezo pelo alerta de iliquidez das cotas, considerando que se tratava de condomínio fechado, onde a prioridade de negociação é dado aos demais condôminos (peça 5, p. 309, art. 29), sem esquecer que não houve predisposição para registrar os valores mobiliários emitidos pelo FIP na CVM, alternativa que permitiria a negociação futura em mercados amplos e regulamentados, viabilizando o alcance de maior número de possíveis compradores em caso de interesse na alienação;*
- iii. sem embargo, se todos os recursos captados pelo FIP seriam direcionados a uma única companhia alvo, era, no mínimo, injustificável e desnecessário aderir a uma entidade intermediária para burocratizar e tornar excessivamente onerosa a mera aquisição de ações da Sete Brasil, mesmo supondo que esta realmente se enquadrasse na hipótese de companhia promissora. Bastava negociar e adquirir participação acionária diretamente, eliminando o intermediário e os custos a que se obrigava com o FIP (taxa de remuneração fixa, associada ao patrimônio líquido, encargos gerais de manutenção, conforme rol listado no regulamento, conforme peça 5, p. 312-313, art. 34 e, posteriormente, instituída a taxa de ingresso, fixada em percentual de cada aporte financeiro, a partir da segunda emissão de cotas), previstas no Regulamento do FIP e suas atualizações;*
- iv. tendo alvo único esvaziava-se por completo a utilidade da figura da entidade gestora no FIP, tendo em vista que a tal parte, não obrigatória para a constituição e funcionamento de tal veículo instrumental (peça 199, Resolução CMN 391/2003, inciso VII, do art. 4º, c/c o inciso II, do art. 6º e, § 2º, do art. 9º), competiria, além do ofício de representação, exercer papel de assessoria e consultoria dos cotistas, esquadriñar o mercado buscando e indicando alternativas com potencial de retorno, sugerir a alocação de recursos adequadas ao perfil de risco e alvo, monitorar e comparar os resultados das alocações já consumadas, tudo em prol do alcance das meta de rentabilidade. Trabalho com tal expertise e aplicação contínua no FIP Sondas não era justificável tendo em vista o total engessamento do alvo único;*
- v. caso a Sete Brasil fosse um investimento verdadeiramente atraente e de riscos moderados,*

imparcial e tecnicamente aferidos, e a Funcef quisesse exercer efetiva influência na definição da política estratégica e na gestão daquela, bastava articular-se e celebrar acordo de acionistas, conforme franqueado no art. 118, da Lei 6.404/1976 (com a redação da Lei 10.303/2001). Essa hipótese seria fácil e esperada, mormente porque a Funcef decidiu ter destacada e expressiva participação no patrimônio do FIP Sondas desde a primeira subscrição de cotas e compromisso de integralização (superior 19,4% do total de cotas), cujos recursos eram vertidos integralmente e manteriam praticamente a mesma proporção nas ações da Sete Brasil. Efetivamente, não era necessário intermediário e nem ônus significativo; e

vi. *a estipulação exclusivamente de percentual fixo (0,02% ao ano incidente sobre o patrimônio líquido do FIP) a título de taxa de remuneração da administradora (peça 5, p. 303, arts. 13 a 16), sem qualquer parcela variável vinculada à performance do fundo, descumpriu disposições expressas da IF 010 02 (norma interna que disciplinava o Processo de Investimentos Mobiliários da Funcef), em particular aquelas fixadas nos subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peça 328, p. 15);*

vii. *diferentemente de outros regulamentos de FIP, a variável ‘período de desinvestimento’ descreve objetivamente o período que sucede o período de investimentos, no qual é prevista a distribuição de dividendos e juros sobre o capital próprio, recebidos em função dos investimentos realizados, geralmente iniciando um período de amortização e retornos financeiros. No Regulamento do FIP Sondas a referência a tal variável era lacônica e não descrevia a operacionalização de eventuais retornos após os primeiros 10 (dez) anos, restando plausível a inferência de que recebimentos de eventuais amortizações e rendimentos somente ocorreria na liquidação do FIP, fixada para ocorrer em vinte anos (peça 5, p. 298, e p. 315-316, art. 41; e peça 397, p. 9 e p. 28, subitem 6.1); e*

viii. *em agosto de 2010 a Previc havia publicado o Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão, contemplando, entre outros assuntos, cuidados elementares dos dirigentes em relação aos fundos de investimentos, destacando (peça 633, p. 20, com grifos nossos):*

44 Cabe aos dirigentes avaliar e conhecer os regulamentos dos fundos de investimento previamente às alocações, identificando os riscos inerentes às operações previstas nos regulamentos, verificando a correta classificação das cotas ou ativos investidos pelos fundos nos diversos segmentos de aplicação, bem como a adequação aos normativos vigentes e à política de investimento do plano de benefícios.

162. Aliás, o primeiro Acordo de Investimentos entre os quotistas do FIP Sondas, já tendo a CEF como signatária, explicitava que ‘os quotistas realizarão os investimentos na Sete Brasil de forma indireta, por meio do FIP Sondas’ (peça 401, p. 5, parte inicial do subitem 3.1).

163. Por pertinência, especialmente por tratar-se de pactuação formalizada também em 13/5/2011, mesma data de aprovação da participação como cotista, sacramentada pela Diretoria Executiva da Funcef (peça 6, p. 21), merece ser ressaltado que o Contrato de Cooperação de Cotistas (peça 6, p. 95-115) do FIP explicitava o interesse preponderante e a liderança efetiva da Petrobras nos rumos do FIP e na gestão dos principais negócios da Sete Brasil, ainda que fosse cotista e acionista minoritária no primeiro e na segunda, respectivamente (5% em cada caso).

164. Nesse ajuste fica evidente que a petroleira exercia também o papel de assessora para a contratação dos indispensáveis financiamentos a serem demandados para a construção das 28 (vinte oito) sondas a serem afretadas futuramente, fazendo jus, inclusive, à transferência dos upsides (termo usado no mercado financeiro para designar vantagens, valorizações ou ganhos

auferidos em transações) que tal assessoramento viesse a produzir (peça 6, p. 100, grifo acrescido):

Cláusula I

Objeto

- 2.1. *O presente Contrato e seus anexos têm por objeto estabelecer tis termos e condições para (i) a coordenação dos esforços da Companhia, diretamente assessorada pela Petrobras, para a contratação dos Financiamentos, (ii) a revisão da Taxa de Afretamento Original de cada um dos contratos de afretamento para as Sondas do Primeiro Sistema ('Contratos de Afretamento'), e (iii) a transferência para a Petrobras dos eventuais Upsides decorrentes de sua contribuição para contratação dos Financiamentos em condições mais favoráveis em relação às descritas no Modelo Financeiro do Projeto, para as Sondas do Primeiro Sistema, bem como a compensação às Partes caso referidas condições dos Financiamentos sejam mais onerosas.*

Cláusula II

Contratação dos Financiamentos

2.1. *A Petrobras se compromete a cooperar com a Sete Brasil para a contratação dos Financiamentos, envidando seus melhores esforços, seu conhecimento e sua melhor credibilidade para que os termos e condições de referidos Financiamentos reflitam as melhores condições financeiras e de mercado possíveis, preferencialmente aquelas premissas descritas nas Propostas ou, pelo menos, as mencionadas nas Condições de Financiamento mencionadas no Modelo Financeiro.*

165. *E numa espécie de vaticínio, na mesma data da decisão da Diretoria Executiva de investir (13/5/2011), o Regulamento do FIP Sondas foi modificado pelo até então único cotista fundador (peça 394, p. 1-2), introduzindo-se a seguinte redação no art. 15 (peça 634, p. 18, grifo acrescentado):*

Artigo 15 – Não obstante os cuidados a serem empregados pela Administradora na implantação da Política de Investimentos aqui descrita, os investimentos do Fundo, por sua própria natureza, estarão sujeitos a determinados riscos inerentes ao setor de petróleo e gás, especificamente riscos relacionados à construção, ao financiamento e à operação dos ativos detidos pela Companhia Alvo, à avaliação e a operação desses ativos, além de aspectos ambientais, técnicos e de licenciamento relacionados. Os investidores devem levar em consideração os fatores de risco inerentes aos ativos que comporão a carteira do Fundo, descritos nos itens abaixo:

166. *Após esse alerta taxativo e formal introduzido no Regulamento, justamente na data de envolvimento contratual da Funcef com o FIP, passamos a analisar o processo decisório levado a efeito na EFPC e que culminou com a opção pela manutenção do mesmo patamar original de participação nas cotas totais do FIP Sondas, quando da segunda emissão de cotas, consubstanciado em pareceres, voto do diretor competente para a propositura, deliberação da Diretoria Executiva e chancela do Conselho Deliberativo do fundo de pensão.*

167. *É preciso lembrar que a nova e vultosa subscrição e compromisso de integralização teve como ponto de partida o fato de que a Assembleia Geral Extraordinária de Cotistas aprovou a segunda emissão de cotas, no importe de R\$ 5,427 bilhões (peça 6, p. 279, subitem 1.2).*

168. *A despeito de ponderações que reputamos pertinentes, formuladas via parecer PA GEPAR 12/2012 (peça 6, p. 284-285, subintês 6.1.1 a 7.1), inicialmente corroborado pelo então Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias no seu Voto DIPAR 32/12 (peça 6, p. 271-278), a Diretoria Executiva da Funcef deliberou por um caminho bem diferente, aprovando o exercício do direito de preferência dos cotistas ativos, mantendo a participação detida desde a*

emissão inicial de cotas e, nesse contexto, deu aval à extrapolação do limite de 1% dos RGPB.

169. *Tal decisão foi traduzida em autorização para aporte adicional de R\$ 1.042.619.872,26 na aquisição das novas cotas do FIP, além do pagamento de taxa de ingresso (R\$ 8.340.958,98, equivalentes a 0,8% do montante a ser integralizado), compondo o montante de R\$ 1.050.960.831,24, conforme registros oficiais na Ata 1069, da Reunião Ordinária da Diretoria Executiva da Funcef (peça 6, p. 266-270, item 4).*

170. *Além dessa decisão colegiada que relegou o parecer técnico, outro fato atípico nessa deliberação da Diretoria Executiva foi a súbita mudança de opinião do diretor que subscreveu o Voto DIPAR 32/12, passando a ignorar os fundamentos e a conclusão de tal voto e, na deliberação colegiada, registrando sua concordância incondicional com o resultado da deliberação (peça 6, p. 268, parte final do item 4 da pauta).*

171. *A propósito, convém registrar tópicos relevantes do parecer PA GEPAR 12/2012 (peça 6, p. 279-287) para que se tenha uma noção do que consideramos um juízo adequado de seus termos (grifos acrescentados):*

7.1 Caso a FUNCEF não exerça o seu direito de preferência, a diluição da participação da FUNCEF no fundo não comprometeria a indicação de membros no Conselho de Administração e nem a indicação de um membro no Comitê de Investimentos do FIP. O impacto maior em governança será no poder de veto da FUNCEF individualmente no Fundo, para as matérias de comitê de investimentos que são deliberadas com 468uórum de 85%, que seguem listadas abaixo:

[...]

9. Conclusão

9.1 Diante do exposto, objetivando maximizar o retomo da FUNCEF, porém diversificando os investimentos, entendemos que o exercício da direito de preferência limitado ao patamar inferior 1% do RGPB é atrativo à fundação. Cabe ressaltar que esse limite deve ser observado no investimento na Sete Brasil por meio do FIP Sondas ou de qualquer outro veículo que a FUNCEF possua participação e que corresponderia a um montante de até R\$ 127,2 milhões (cento e vinte e sete milhões e duzentos mil reais).

172. *Em suma, com um aporte mais módico (R\$ 127,2 milhões de reais), embora a Funcef perdesse poder de veto, ainda manteria prerrogativas bastante importantes nas principais instâncias de decisão e de gestão do FIP Sondas. E no patamar sugerido, o risco de perda em caso de insucesso ou outro fator seria sobejamente inferior ao que restou aprovado pelas instâncias decisórias.*

173. *Um fator que em nosso ver foi tratado de maneira inadequada está associado à expressão adotada pelo então diretor titular da DIPAR de que sua temporária defesa de aporte adicional no FIP Sondas, limitado a 1% dos RGPB, teria como objetivo manter uma posição prudencial (peça 6, p. 268, parte final do item 4), adotada nesse exato termo pela Força-Tarefa Greenfield, do Ministério Público Federal, pela Polícia Federal, pelo Tomador de Contas da Funcef e até nas instruções elaboradas por unidades técnicas deste Tribunal de Contas.*

174. *Verdadeiramente, uma análise técnica e com viés prudencial foi feita no escopo do PA GEPAR 12/2012 (peça 6, p. 279-287), todavia, inexistia normativo interno que predefinisse esse conceito e fixasse um percentual como*

tal. Anote-se, por oportuno, que o valor total aprovado para ser investido no FIP Sondas não extrapolava os limites estipulados nos arts. 37, 41 e 42, da Resolução CMN 3.792/2009 (dispunha sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas EFPC).

175. Como a própria Ata da Reunião da Diretoria Executiva registrou, a matéria deveria e foi submetida ao Conselho Deliberativo por exigência do Estatuto da Funcef (peça 37), conforme transcrição abaixo, permitindo compreender adequadamente a necessidade de manifestação da mais alta instância do fundo de pensão quanto ao investimento adicional na segunda emissão de cotas (grifos nossos):

Art. 32. Compete ao Conselho Deliberativo:

[...]

V – autorizar investimentos que envolvam valores iguais ou superiores a 1% (um por cento) dos recursos garantidores;

[...]

Art. 35. As deliberações do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples dos presentes, cabendo ao Conselheiro-Presidente, além do voto ordinário, o de qualidade, observado o disposto neste artigo.

§ 1º – A decisão sobre investimentos que envolvam valores iguais ou superiores a 2% (dois por cento) do total dos recursos garantidores das reservas técnicas dos planos, seja em uma única operação ou num conjunto de aplicações em uma mesma empresa ou conglomerado, quer em valores mobiliários ou em outro tipo de aplicação será tomada com os votos favoráveis de, no mínimo, quatro membros.

[...]

Art. 49. Compete à Diretoria Executiva:

[...]

VIII – decidir sobre os investimentos dos recursos garantidores das reservas técnicas de cada Plano de Benefícios administrados pela FUNCEF, observadas as políticas e diretrizes de investimentos aprovadas pelo Conselho Deliberativo e o regime de alçadas vigente.

176. A decisão do Conselho Deliberativo, de 16/5/2012 (peça 6, p. 259-264, item 6), que ratificou sem qualquer ressalva a opção aprovada pela Diretoria atrai responsabilizações pelo aval temerário a um investimento contaminado com muitas impropriedades, fragilidades, inseguranças, riscos, porém, cumpriu exigência estatutária relativa ao regime de alçada.

177. Em avanço, ainda sobre as deliberações que aprovaram as subscrições e compromissos de integralização das cotas de segunda emissão, vislumbra-se imprópria liberalidade com o uso dos RGPB a aceitação, sem objeções e até mesmo a defesa feita por técnicos e dirigentes da Funcef, concernindo à introdução e exigência da taxa de ingresso, no patamar de 0,8% (oito décimos por cento) sobre o montante de cada nova integralização de cotas (peça 6, p. 283, subitem 4.2.1, p. 293, subitem 3.6.4.1, p. 294, subitem 3.6.5, p. 301, subitem 2.3.2, p. 302, subitem 2.3.11, p. 303, subitem 2.3.13 e p. 308, subitem 4.1.2).

178. Esse inusitado encargo ocasionou despesa de R\$ 8.340.958,98 em desfavor da Funcef, numa opção voluntarista que acarretou a obrigação de subscrição e

integralização de R\$ 1.042.619.872,26 a título de cotas, todavia, exigiu desembolso total de R\$ 1.050.960.831,24 para cobertura tanto da integralização de cotas, quando do dispêndio com a taxa.

179. Sob qualquer lente ou ângulo que se utilize para analisar a hipótese, a aceitação da cobrança da taxa de ingresso ao FIP, somando-se à preexistente taxa de remuneração devida à administradora e gestora (peça 634, art. 12, p. 13-14), bem como da obrigação de custeio das despesas administrativas e correlatas (peça 634, p. 33-34, art. 44, letras 'a' a 'k'), a sua admissão consiste em sujeitar-se a uma espécie de cobrança de abusivo pedágio de quem tem o nobre propósito de investir recursos, sendo injustificável por diversas razões, dentre as quais porque os aportes não estavam condicionados à devolução com atualização monetária e/ou juros e, ainda, estavam sujeitos a perda parcial ou total do valor nominal aplicado. Caracterizou-se uma liberalidade possivelmente ingênua, irresponsável e desleal na administração de recursos alheios, de caráter público e com finalidade vinculada, fixada em lei.

180. Ainda analisando as circunstâncias da segunda emissão de cotas, urge anotar que desde a concepção e mesmo quando das informações prestadas por meio de Memorando de Investimentos dirigido aos possíveis cotistas selecionados, a pretensa e futura contratação de 28 (vinte e oito) sondas à Sete Brasil previa a necessidade de R\$ 45,12 bilhões de reais (peça 6, p. 155-157) de 'capex' (termo que deriva da expressão inglesa capital expenditure, referindo-se a despesas de capital ou investimentos em bens de capital ou, em outras palavras, em ativos imobilizados).

181. Previa-se que aproximadamente 15,9% daquela estimativa seriam vertidos por acionistas diretos e indiretos, e que estimados 84,1% teriam origem em endividamento (peça 6, p. 157).

182. É inegável que a Sete Brasil foi concebida para iniciar e eventualmente operar sob um elevado grau de alavancagem, indicando desde a origem uma relação de mais de cinco por um entre os capitais próprios e os capitais oriundos de dívidas a serem contraídas. De qualquer modo, até os capitais próprios, estimados em R\$ 7,1 bilhões de reais, representavam montantes muito expressivos, dos quais R\$ 5,9 bilhões deveriam ser provenientes dos acionistas da Sete Brasil (peça 6, p. 157, Tabela, teemo Equity Class A).

183. E, conforme evidenciado, nesse momento de exigência de extravagante volume financeiro, diante de todo o direcionamento que já era evidente, da clara e pública manobra promovida pela Petrobras para ter seu maior projeto de investimento realizado comprometendo recursos e transferindo gigantescos passivos para terceiros, sendo ocasião própria para reflexão e cautela, ainda sobressaíam outros fatores que tornavam qualquer compromisso de aportes financeiros adicionais no FIP e, portanto, na Sete Brasil, uma escolha assumidamente arriscada, destacando-se:

- i. a Sete Brasil e suas subsidiárias não geravam receitas operacionais, as quais só seriam viabilizadas quando eventualmente alguma sonda fosse concluída, fosse aprovada no período de testes e comissionamento para, a partir daí, começar a angariar receitas de tal natureza;*
- ii. a Funcef estaria, ainda, obrigada a grandes e seguidos desembolsos para aportes destinados à construção de 19 (dezenove) outras sondas, além de custeio do próprio FIP Sondas por uma década,*

prazo do período de investimento fixado no Regulamento do FIP (peça 5, p. 292, art. 45), o qual poderia ser estendido;

- iii. *o conglomerado já formado pela Sete Brasil era um emaranhado de subsidiárias e SPE nacionais e internacionais, a maioria sediada no exterior (peça 6, p. 5, item 2.5; p. 125, antepenúltimo parágrafo; p. 129, item 2; p. 248, item II.5; e p. 358, definição de ‘controladas’), adquiridas ou constituídas em razão de vantagens tributárias devidamente explicadas (conforme peça 6, p. 148-150, subitem 4.2), embora também com riscos quanto às fruição das supostas vantagens fiscais (conforme peça 6, p. 175, subitem 8.3.1);*
- iv. *a petroleira, cujo acionista controlador é o governo federal, historicamente suscetível de recorrentes interferências políticas na direção e na estratégia, era a única cliente dos afretamentos das futuras sondas em construção. Havia uma ampla, atípica e arriscada dependência do grupo investidor e tomador dos empréstimos, sujeitando-o a toda sorte de vicissitudes ocorridas na Petrobras;*
- v. *todos sabiam que existia um descasamento entre o prazo para pagamento dos empréstimos para a construção das sondas (dezoito anos, abrangendo três de carência e quinze de amortização, conforme peça 6, p. 118) e os prazos dos contratos de afretamento, fato ressaltado nos memorandos de investimento de 2011 (peça 5, p. 260, última linha da tabela, p. 391, subitem 8.1.7; e peça 412, p. 57, subitem 8.5), convindo lembrar que em relação às primeiras sete sondas cinco foram afretadas por dez anos e duas por vinte anos, enquanto as derradeiras vinte e uma sondas foram afretadas pelo prazo de quinze anos (peça 6, p. 281, subitens 2.6 e 3.3).*

184. Nestas bases concretas, independentemente dos pareceres internos e votos, é possível concluir que a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo foram imprudentes, negligenciaram as informações e indicativos amplamente veiculados, agiram sem o devido zelo, sem demonstrar a experiência exigida para a ocupação dos cargos individuais, mesmo diante de um cenário que não comportava juízo de previsibilidade imediata ou mediata, de segurança jurídica quanto aos contratos ou de estabilidade e continuidade dos planos estratégicos da única cliente.

185. A companhia alvo do FIP Sondas era prévia, pública, ampla e sabidamente (fatos notórios, os quais independem de prova, conforme inciso I, do art. 374, da Lei 13.105/2015, Código de Processo civil) um veículo urdido para fornecer recursos financeiros e assumir gigantescos passivos que a Petrobrás não queria comprometer e assumir.

186. A certeza prévia de que a companhia alvo seria detentora dos contratos da totalidade das sondas a serem construídas no Brasil, mesmo que futura contratante fosse entidade sujeita à realização de licitações, revela que o FIP Sondas, os cotistas e os envolvidos na fundação da Sete Brasil tinham plena ciência de que algum ardil ou manobra seria implementada para assegurar que as licitações ou a exigência legal do procedimento não seriam obstáculo ao resultado almejado.

187. O contexto de informações conhecidas antes da primeira e da segunda subscrição de cotas pelo Funcef impunha a necessidade de muita prudência, cautela e ceticismo profissionais para qualquer gestor imbuído de responsabilidade fiduciária, ainda que compartilhada, quando instado a decidir sobre aportes com quaisquer fontes de recursos, e com muito mais razão e obrigação tratando-se de RGPB geridos por uma EFPC, num cenário ostensivamente viciado, de muitos riscos e demorada maturação para início de eventuais retornos (expectativa de vinte anos, caso o maculado projeto

conseguisse êxito em terminar a construção das sondas de perfuração).

188. No presente estágio da análise de mérito convém rememorar diversos paradigmas normativos e regulatórios que foram negligenciados e violados pelos gestores nas duas ocasiões que se configuram como eventos causais para o ruinoso resultado com os investimentos no FIP Sondas:

Estatuto da FUNCEF (peça 37, p. 6, com grifos nossos)

Art. 17. Os planos de aplicação dos recursos garantidores atenderão aos seguintes princípios e parâmetros:

I – rentabilidade compatível com os imperativos atuariais dos planos de custeio; e

II – transparência, solvência e segurança dos investimentos.

Resolução CMN 3.792/2009 (dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas EFPC)

Art. 4º Na aplicação dos recursos dos planos, os administradores da EFPC devem:

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência;

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

III - zelar por elevados padrões éticos; e

IV - adotar práticas que garantam o cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes dos planos de benefícios

[...]

Art. 9º Na aplicação dos recursos a EFPC deve identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos, incluídos os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, e a segregação das funções de gestão, administração e custódia.

Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)

Art. 1º As entidades fechadas de previdência complementar - EFPC devem adotar princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos adequados ao porte, complexidade e riscos inerentes aos planos de benefícios por elas operados, de modo a assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos.

§ 1º A EFPC deverá observar padrões de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e da própria entidade fechada de previdência complementar, no conjunto de suas atividades.

[...]

Art. 12. Todos os riscos que possam comprometer a realização dos objetivos da EFPC devem ser continuamente identificados, avaliados, controlados e monitorados.

§ 1º Os riscos serão identificados por tipo de exposição e avaliados quanto à sua probabilidade de incidência e quanto ao seu impacto nos objetivos e metas traçados.

§ 2º Os riscos identificados devem ser avaliados com observância dos princípios de conservadorismo e prudência, sendo recomendável que as prováveis perdas sejam provisionadas, antes de efetivamente configuradas.

[...]

Art. 8º Cabe aos órgãos estatutários, no âmbito de suas competências, zelar pela adequação e

aderência da política de investimento, das premissas e das hipóteses atuariais dos planos de benefícios, especialmente diante de fatores supervenientes.

189. A adesão, as subscrições e os compromissos de integralização de cotas perante o FIP Sondas, indiciariamente temerários e levianos, também carregam como agravante o fato de que, presumida e individualmente, os responsáveis possuíam formação acadêmica e profissional, além de competência técnica e gerencial, e deveriam estar atualizados sobre as matérias pertinentes à complexidade das funções exercidas e de suas respectivas responsabilidades, atributos exigidos expressamente na legislação aplicável:

Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)

Art. 4º É imprescindível a competência técnica e gerencial, compatível com a exigência legal e estatutária e com a complexidade das funções exercidas, em todos os níveis da administração da EFPC, mantendo-se os conselheiros, diretores e empregados permanentemente atualizados em todas as matérias pertinentes às suas responsabilidades.

Lei Complementar 109/2001 (dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar)

Art. 35. As entidades fechadas deverão manter estrutura mínima composta por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva.

[...]

§ 3º Os membros do conselho deliberativo ou do conselho fiscal deverão atender aos seguintes requisitos mínimos:

I - comprovada experiência no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização ou de auditoria;

[...]

§ 4º Os membros da diretoria-executiva deverão ter formação de nível superior e atender aos requisitos do parágrafo anterior.

[...]

Art. 63. Os administradores de entidade, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar.

190. Girando para argumentos mais específicos, avalia-se como impróprias as alegações que comparam os RGPB com os riscos admitidos nos investimentos denominados private equity e venture capital, pelas seguintes razões:

- i. embora qualquer investimento envolva sempre uma margem de risco, o venture capital (capital de aventura ou capital de risco, traduzido literalmente) é incompatível com os ditames legais, normativos, regulatórios e estatutários que prescrevem e exigem avaliação, controle, mitigação e monitoramento de riscos, além de compromisso com segurança, liquidez e solvência dos investimentos realizados pelas EFPC, além de atribuir responsabilidade civil a quem der causa a prejuízo, por ação ou omissão;
- ii. as entidades que operam no regime de private equity (locução inglesa utilizada para designar a gestão de fundos privados vocacionados para a aquisição de participações no capital social de empresas) em regra não aplicam recursos de caráter público e com finalidade vinculada, e geralmente direcionam suas disponibilidades para adquirir participações no capital de empresas com bom faturamento e mercado estabelecido, verdadeiramente financiando a ampliação dessas operações

e a melhoria da gestão. Não era o caso da Sete Brasil, que não possuía operações regulares e nem faturamento, nascia sob a necessidade de multibilionários empréstimos, só começaria a faturar anos após sua fundação e tinha assustadora dependência de um único e instável cliente.

191. A alegada mitigação de riscos em razão da utilização do Fundo Garantidor da Construção Naval (FGCN), do Fundo de Performance, do Fundo de Renovação e da Conta de Reserva de Eventualidade parece robusta, contudo, mostra-se frágil quando observada sob as seguintes perspectivas:

i. segundo o art. 31, caput e § 1º, do Regulamento do Fundo Garantidor de Construção Naval - FGCN (peça 635, p. 11), a eventual aprovação de financiamento com tal garantia só poderia corresponder a até 90% (noventa por cento) do valor total do projeto, tendo no máximo 50% (cinquenta por cento) do eventual saldo devedor garantido por tal instrumento em caso de inadimplência;

ii. os propalados Fundo de Performance, Fundo de Renovação e Conta de Reserva de Eventualidade seriam fundos financeiros a serem constituídos mediante capitalização iniciada após iniciada a fase de operação, ou seja, após a construção, testes e aprovação do comissionamento, com as SPE da holding Sete Brasil retendo dividendos ou comprometendo disponibilidades que poderiam ser destinados aos investidores (peça 411, p. 54-56, subitem 3.7 a 3.7.3);

iii. em síntese, os próprios investidores da Sete Brasil deveriam renunciar a hipotéticos retornos financeiros, admitindo redução de lucros e menor distribuição de dividendos para formar o que denominaram de ‘autosseguros’, a serem formados no futuro, ignorando riscos passíveis de ocorrer até aquele almejado e avançado estágio de operação.

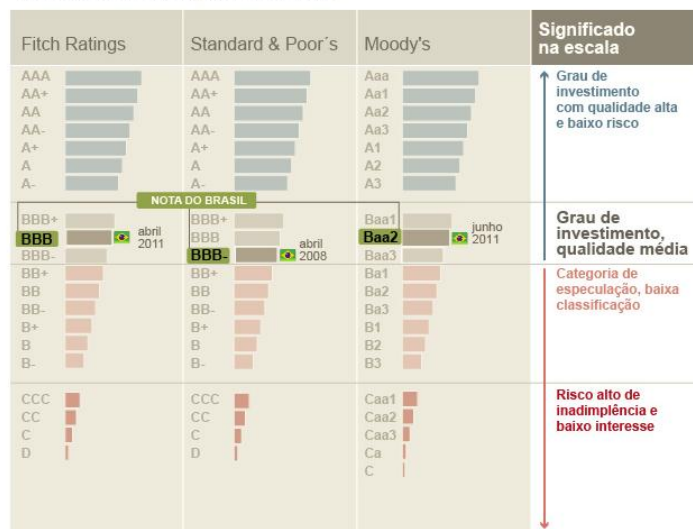
192. Não socorre os responsáveis a alegação de que aplicações a longo prazo pretendiam obter retornos acima da meta atuarial. Segundo o glossário da publicação Conceitos mais aceitos no Regime de Previdência Complementar, editado em maio de 2011 pela Secretaria de Políticas de Previdência Complementar, assim figura o conceito atribuído àquele termo:

META ATUARIAL. Parâmetro mínimo desejado para o retorno de investimentos, geralmente fixado como sendo a taxa real de juros adotada na avaliação atuarial conjugada com o índice do plano.

193. Com base em tal conceito, resta patente que a obtenção de ganhos financeiros e patrimoniais com investimentos deve contribuir para alcançar a meta atuarial, sendo certo que expor-se a riscos de perdas que possam comprometer tal paradigma é medida contraproducente. Critério, prudência e rigor são mandatórios no caso de investimentos dos RGPB pelas EFPC.

194. E concernindo à alegação de que em junho de 2011 a agência de classificação de risco Moody's havia elevado a classificação de risco do Brasil, de ‘Baa3’ para ‘Baa2’, com perspectiva positiva, o dado tem que ser considerado na sua verdadeira e restrita aplicação (peça 563, 570 e 577):

Nota do Brasil nas agências de risco



Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/06/moodys-melhora-classificacao-de-risco-do-brasil.html>, acesso em 25/4/2024.

195. Aquela elevação de rating referia-se especificamente aos títulos de dívida pública do Brasil, não tendo qualquer relação direta ou indireta com os investimentos no FIP Sondas, nem com a Sete Brasil ou com a Petrobras, sendo inaproveitável na relação simbiótica desse trio.

196. Adicionalmente, entendemos que não produz a mínima justificção apontar que outras EFPC e investidores privados nacionais e internacionais (referindo-se a Petros, Previ, LakeShore, Luce Venture, EIG Global Energy Partners, BTG Pactual, Santander e Bradesco) também investiram no FIP Sondas.

197. O escrutínio do TCU quanto ao caso concreto examina a regularidade ou não de atos praticados pelos jurisdicionados. Outrossim, a existência de outros investidores no mesmo FIP e na mesma ocasião não representa indicador de acerto nas avaliações e decisões dos dirigentes da Funcef, nem é fato capaz de atenuar ou eximi-los de suas responsabilidades.

198. É estritamente retórica a alegação de que há necessidade deste Tribunal provar a má-fé dos citados. Vale registrar que no julgamento do Recurso Especial 956943/PR (Relatora Min. Nancy Andrighi, Relator para Acórdão Min. João Otávio de Noronha, Seção de 20/8/2014) pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, prolatado na sistemática de recursos repetitivos, a ementa da tese firmada no que é conhecido como Tema Repetitivo 243 contempla o seguinte diretriz jurisprudencial:

1.3. A presunção de boa-fé é princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova.

199. Nesta TCE o fundamento fulcral de eventuais responsabilizações está assentado na hipótese de violação dos dispositivos legais e normativos, bem como nos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que amparam o julgamento com base nos critérios do business judgement rule.

200. Em sentido oposto, os §§ 3º e 4º, do art. 202, do RITCU, prescrevem a necessidade de verificação de boa-fé na resposta à citação, desde que ausentes



outras irregularidades, em procedimento que pode oportunizar novo prazo para liquidação de débito a ser imputado contra o responsável, evitar a oneração deste com incidência de juros e, ainda, ensejar julgamento mais favorável das contas apreciadas.

201. Por pertinência, a jurisprudência respeitante é também desfavorável ao argumento, conforme excerto abaixo:

Acórdão 243/2010-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz)

Ementa: *Não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU.*

202. Com arrimo nas circunstâncias, fatos, cotejos e análises precedentes, opinamos que as alegações apresentadas por Carlos Augusto Borges, Demóstenes Marques, Carlos Alberto Caser, Renata Marotta, Maurício Marcellini Pereira, José Carlos Alonso Gonçalves e Humberto Pires Gault Vianna de Lima devem ser rejeitadas.

203. Embora as alegações de defesa apresentadas por Humberto Pires Gault Vianna de Lima, ex-Gerente de Participações Societárias (GEPAR) do Funcef, tenham sido idênticas às de outros responsáveis, comportado o mesmo juízo de rejeição, não se pode esquecer que os julgamentos a cargo do TCU são regidos pelo princípio da verdade material.

204. A citação atribui ao referido ex-gerente possível responsabilidade por não ter se insurgido para evitar desvios ao longo de 2014 e 2015, ao subscrever orientações de votos da Funcef encaminhadas para orientar a manifestação da administradora e gestora do FIP Sondas nas assembleias gerais de acionistas da Sete Brasil, em resposta a convocações e definição de pautas (peça 321, p. 21, item 'c').

205. De pronto, avalia-se que as orientações de voto constituíam mero exercício de prerrogativas de cotista do FIP, não apresentam ilegalidade ou irregularidade flagrante (peça 7, p. 69-73, 133-135 e 136-138, por exemplo) e não representavam os fatores causais que, verdadeira e efetivamente, fizeram a Funcef comprometer expressiva parcela dos RGPB na Sete Brasil, quais sejam, as deliberações de 2011 e 2012 da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo, eventos que aprovaram a primeira e a segunda subscrição de cotas, acompanhadas dos respectivos compromissos de integralização financeira.

206. Ademais, sendo a GEPAR uma unidade subalterna, cada orientação de voto estava chancelada pelo titular da Diretoria de Investimentos e Participações (DIPAR) da Funcef.

207. Outro aspecto que não pode ser desprezado é que na ocasião da subscrição inicial não houve participação de tal responsável. E na ocasião da segunda emissão, quando houve o exercício do direito de preferência que acarretou nova e eloquente subscrição de cotas, o então titular da GEPAR (Humberto Pires Gault Vianna de Lima) não subscreveu o parecer PA GEPAR 12/2012, de 19/4/2012 (peça 6, p. 279-287), valendo lembrar que técnicos da gerência e seu substituto eventual tenham ponderado adequadamente sobre limitar nova exposição a um aporte adicional máximo de R\$ 127,2 milhões de reais, limitando o investimento na Sete Brasil a 1% dos RGPB.

208. Nestes termos, entendemos ser medida plausível afastar o Sr. Humberto Pires Gault Vianna de Lima da presente relação processual.

209. Ainda sob fulcro da verdade material e, apesar da caracterização da revelia de Rafael Pires de Souza, vislumbramos que há plausibilidade em adotar um tratamento diferenciado em relação ao julgamento cabível a tal responsável.

210. Mesmo já abordado em trecho inicial desta instrução, reitera-se que nos processos do TCU a revelia não opera os mesmos efeitos que no âmbito judicial, conforme o seguinte excerto da jurisprudência:

Acórdão 133/2015-Primeira Câmara (Relator Min. Bruno Dantas)

Ementa: No âmbito de processos de controle externo, a revelia não implica a imediata condenação dos responsáveis em débito, sendo fundamental a análise dos elementos constantes do processo, em homenagem à verdade material.

211. Ocorre que Rafael Pires de Souza participou incidentalmente da reunião ordinária da Diretoria Executiva, de 24/4/2011, quando foi aprovado o exercício do direito de preferência na segunda emissão de cotas do FIP (peça 6, p. 266-270, item 4).

212. Infere-se com segurança tal situação porque há o seguinte registro no introito da Ata 1069 (peça 6, p. 266, grifo nosso):

Ausente a Diretora de Administração Renata Marotta, em compromisso institucional.

213. Nesse contexto de participação, em situação claramente pontual e repentina, na condição de substituto e, ainda, considerando ser prática arraigada nas corporações, costuma-se seguir os demais pares ou, mais comumente, exprimir a recomendação do titular, geralmente informada previamente ao evento, num mecanismo natural de evitar controvérsias e conflitos.

214. Há jurisprudência deste Tribunal que pondera acerca de atos de gestão praticados no exercício de substituição, conforme transcrevemos adiante:

Acórdão 1.741/2023-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz)

Ementa: A condição de substituto não exime o gestor de responsabilidade, haja vista que, para ocupar a função, deve contar com qualificação, conhecimento e demais atributos necessários ao correto e bom desempenho das tarefas que irá assumir, o que pressupõe razoável capacidade para tomar decisões. Contudo, a depender das circunstâncias do caso, a curta duração da substituição pode constituir atenuante na dosimetria da pena.

215. Sob esses fundamentos postulamos que, em relação a Rafael Pires de Sousa, e apesar da revelia que o afeta, não tenha suas contas julgadas irregulares, nem lhe seja imputado débito, todavia, que seja cominada em seu desfavor a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

216. Finalmente, em relação às alegações interpostas pela CEF, deve-se reconhecer que na função de gestora cabia-lhe, basicamente, exercer mandato de representação legal do FIP (peça 5, p. 299, arts. 7 e 8), enquanto na função de administradora tinha atribuições de assistência administrativa e financeira do veículo de investimentos (peça 5, p. 300-301, art. 10).

217. Embora se possa presumir uma forte relação institucional da CEF junto à Funcef, haja vista o papel de instituidora e patrocinadora, na condição de

administradora e gestora do FIP Sondas não tinha qualquer poder regulamentar ou estatutário para exercer força coativa sobre os dirigentes do fundo de pensão cotista.

218. *E não verificamos nos autos qualquer expediente formal que demonstre investidas da CEF para orientar ou induzir condutas e decisões da Funcef quanto ao FIP Sondas, tampouco alegações dos responsáveis acerca de interferências de tal natureza.*
219. *E ainda que existisse documentos indicativos dessas elucubrações, a autonomia assegurada à EFPC, em conjunto com as incumbências estatutárias, os deveres e as responsabilidades legais e normativas resguardariam a postura independente dos dirigentes e conselheiros da Funcef, os quais deveriam agir guiados somente pelos interesses do fundo de pensão, visando a melhor alocação e valorização dos RGPB.*
220. *Destarte, todas as condições, riscos, encargos e demais disposições disciplinadas no Regulamento do FIP Sondas e suas atualizações (peça 5, p. 105-128, 270-293 e 295-317) eram previamente conhecidas pelos dirigentes da Funcef, os quais decidiram integrar o grupo de cotistas, mediante subscrição e compromissos de integralização de cotas após deliberações aparentemente voluntárias, haja vista a inexistência de documento que sugira qualquer ação da CEF com intuito coativo nessas decisões.*
221. *Ademais, era competência privativa da assembleia geral de quotistas do FIP deliberar sobre eventual alteração do critério de cálculo da taxa de administração, assim como de promover qualquer alteração no Regulamento do FIP (peça 5, p. 305, art. 10, subitens 'd' e 'f').*
222. *Assim, com base nas avaliações precedentes, somos pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pela CEF.*

ANÁLISE DA BOA-FÉ

223. *Conforme dispõem os §§ 2º e 3º, do art. 202, do Regimento Interno o TCU, c/c o teor da Decisão Normativa TCU 35/2000, na resposta à citação deve ser examinada a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis e, na hipótese de que essa premissa seja verificada, desde que não haja outra irregularidade, permite-se a concessão de um novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros.*
224. *Todavia, a sólida jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável. Desse modo, apenas quando há nos autos evidências de atitudes concretas do responsável tendentes a atenuar ou impedir a irregularidade que lhe foi imputada, concede-se novo prazo para o recolhimento do débito (Voto que integra o Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, Relator José Múcio Monteiro).*
225. *Nesse mister, não vislumbramos nos autos e na análise empreendida qualquer documento, alegação ou circunstância da qual possa emergir indício de conduta, manifestação ou atuação de boa-fé atribuível aos responsáveis cujas alegações foram rejeitadas. Ao contrário, as evidências carregadas exprimem atuações individuais e coletivas negligentes, temerárias, além do preterimento*

dos interesses da Funcef, levando-a a perda de exorbitante monta.

226. Neste contexto, os autos permitem o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas (§ 6º, do art. 202, do RITCU, c/c o art. 3º, da Decisão Normativa TCU 35/2000).

CONCLUSÕES

227. Afastada a hipótese de ocorrência de fenômeno prescricional, seja de natureza ordinária ou intercorrente, com base na Resolução TCU 344/2022 e na jurisprudência do próprio Tribunal.

228. O exame criterioso das circunstâncias fáticas, contemporâneas às duas decisões oriundas das instâncias diretivas do Funcef ao aprovarem investimentos no FIP Sondas, revelam que havia abundância de informações e dados que exprimiam riscos de várias espécies, alta probabilidade desses se materializarem e de elevados impactos financeiros negativos.

229. A documentação presente nos autos evidencia que o prejuízo sofrido pela Funcef não foi decorrente de álea inerente a investimento gestado de forma proba, genuína e ética. No caso das decisões quanto ao FIP Sondas, se não houve dolo, hipótese não afirmada nesta análise, inequivocamente infere-se incúria, violação do dever de fidúcia e de outras responsabilidades aos quais os dirigentes estavam jungidos por força de leis e normas aplicáveis às suas atividades e cargos.

230. Enfim, na análise dos deveres de meio exigíveis dos administradores de recursos de terceiros a presumida capacitação técnica e experiência profissional dos gestores não promoveu adequada postura de diligência, de prudência, de lealdade e responsabilidade funcional, nem de zelo para preservação da segurança quanto aos recursos envolvidos, atributos que devem sempre colmatar processos decisórios pautados por padrões elevados de governança, particularmente diante de candentes e variados riscos e da dimensão material dos valores comprometidos.

231. Salvo pelas justificativas para exclusão da relação processual de um responsável e de sanção apenas com multa de outro, a matéria examinada conduz à proposição do julgamento das contas dos demais implicados como irregulares, com condenação em débito, em regime de solidariedade, pela totalidade dos valores aportados pela Funcef no FIP Sondas, além da aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do RITCU.

232. As informações sobre as datas de ocorrência e valores dos débitos, identificados, quantificados e sumarizados pelo Tomador de Contas Especial no quadro a seguir (extraído da peça 9, p. 261 e 263), indicam um montante nominal de prejuízo na ordem de R\$ 1.386.271.221,02 (um bilhão, trezentos e oitenta e seis milhões, duzentos e setenta e um mil, duzentos e vinte e um reais e dois centavos):

Quadro 2: Integralizações pela Funcef no FIP Sondas

Período	Integralização	Taxa de Ingresso	Total Integralizado
MAI/2011 a ABR/2012	R\$ 61.026.353,00	Não havia	R\$ 61.026.353,00
MAI/2012 a	R\$ 364.097.205,00	R\$ 2.164.990,55	R\$ 366.262.195,55



OUT/2013			
ABR/2014 a JAN/2015	R\$ 951.741.755,00	R\$ 5.680.126,85	R\$ 957.421.881,85
AGO/2015 a SET/2016	R\$ 1.181.533,00	R\$ 379.257,62	R\$ 1.560.790,62
TOTAL	R\$ 1.378.046.846,00	R\$ 379.257,62	R\$ 1.386.271.221,02

233. Nos encaminhamentos, os valores serão detalhados de acordo com as datas de aporte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

234. Por todo o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Sr. Ministro-Relator, com prévio trânsito pelo Ministério Público junto ao TCU (art. 62, inciso III, do RITCU), propondo:

235. nos termos do § 8º, do art. 202, do RITCU, reconhecer a revelia de Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15) e Rafael Pires de Souza (CPF 659.275.831-7), devendo o processo ter o devido prosseguimento;

235.1 acolher as alegações de defesa apresentadas pela Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04);

235.2 rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Carlos Alberto Caser (CPF 620.985.947-04), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Mauricio Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15), Renata Marotta (CPF 030.794.068-34) e Humberto Pires Gault Vianna de Lima (CPF 512.243.807-20);

235.3 excluir Humberto Pires Gault Vianna de Lima (CPF 512.243.807-20) da presente relação processual;

235.4 com fundamento no art. 1º, inciso I e § 1º, art. 10, § 2º, art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, bem como o art. 1º, inciso I e § 1º, art. 201, § 2º, art. 202, §§ 2º e 6º, art. 205 e art. 209, inciso III, todos do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15), Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Carlos Alberto Caser

(CPF 620.985.947-04), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Maurício Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15) e Renata Marotta (CPF 030.794.068-34), em razão de suas responsabilidades nas deliberações da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da Fundação dos Economistas Federais (Funcef) quando da apreciação e aprovação das subscrições de compromissos de integralização de cotas de primeira e segunda emissão do Fundo de Investimentos em Participações Sondas – FIP Sondas (CNPJ 12.396.426/0001-95), eventos causais que acarretaram prejuízos a reservas, fundos e provisões de recursos garantidores dos planos de benefícios administrados pela entidade fechada de previdência complementar, condenando-os solidariamente ao pagamento da dívida abaixo especificada, em favor da Funcef (CNPJ 00.436.923/0001-90), sobre a qual deve incidir atualização monetária e juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a ocasião do pagamento, abatendo-se quantias eventualmente já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, exigindo-se comprovação dos pagamentos efetuados perante este Tribunal de Contas no prazo de quinze dias, contados da notificação (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU):

DATA DA OCORRÊNCIA	D/C	VALOR ORIGINAL (R\$)
17/5/2011	D	100,00
21/6/2011	D	3.670.981,00
29/7/2011	D	4.695.973,00
15/8/2011	D	8.293.041,00
27/10/2011	D	86.439,00
7/11/2011	D	22.119.559,00
1/12/2011	D	106.729.627,21
29/12/2011	D	11.205.058,00
6/2/2012	D	3.651.734,00

2/4/2012	D	7.303.468,00
27/4/2012	D	42.177.543,00
2/8/2012	D	157.453.832,18
31/8/2012	D	54.711.400,52
11/9/2012	D	54.428.116,39
6/9/2013	D	56.201.546,68
25/9/2013	D	1.289.756,78
4/4/2014	D	84.755.259,19
6/5/2014	D	133.362.737,30
22/5/2014	D	67.190.221,54
8/8/2014	D	49.844.252,56
21/8/2014	D	76.700.768,05
13/10/2014	D	62.870.375,05
4/11/2014	D	61.202.769,59
24/12/2014	D	314.765.871,36
11/8/2015	D	281.971,47
23/9/2015	D	363.187,08
24/11/2015	D	344.827,67
9/5/2016	D	322.490,78
31/8/2016	D	248.313,62
TOTAL (*)	D	1.386.271.221,02

(*) Valor atualizado e com juros até 13/5/2024: **R\$ 2.677.149.323,53**
(peça 636)

235.5 com fundamento no inciso IX, do art. 1º, art. 19, e no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso XVII, do art. 1º, art. 210, caput, e art. 267, do Regimento Interno do TCU, cominar multas individuais em desfavor dos responsáveis acima identificados, a serem recolhidas em favor do Tesouro Nacional, sob pena de atualização monetária, caso sejam quitadas após o vencimento (art. 269, do Regimento Interno do TCU), devendo o pagamento ser comprovado perante o TCU no prazo de quinze dias (art. 214, inciso III, alínea 'a');

235.6 com fundamento no inciso IX, do art. 1º, e no inciso III, do art. 58, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso XVII, do art. 1º, e inciso III, do art. 268, do Regimento Interno do TCU, aplicar multa individual em desfavor do Sr. Rafael Pires de Souza (CPF 659.275.831-7), a ser recolhida em favor do Tesouro Nacional, sob pena de atualização monetária, caso sejam



quitadas após o vencimento (art. 269, do Regimento Interno do TCU), devendo o pagamento ser comprovado perante o TCU no prazo de quinze dias (art. 214, inciso III, alínea 'a');

235.7 com fundamento no art. 217, caput, e art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas, em até 36 (trinta e seis) vezes, fixando o vencimento da primeira em quinze dias após o recebimento das respectivas notificações, caso isso seja solicitado pelos responsáveis, ficando autorizada a cobrança judicial das dívidas caso não sejam comprovados os recolhimentos das dívidas ou formalizados pedidos tempestivos de parcelamento;

235.8 com fulcro no § 3º, do art. 16, da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º, do art. 209 do Regimento Interno do TCU, dar conhecimento da decisão que vier a ser prolatada ao Ministério Público da União, por intermédio da Procuradoria da República no Distrito Federal, Unidade da Federação onde a Funcef tem domicílio legal; e

235.9 expedir notificações aos responsáveis, por meios dos advogados constituídos, bem como à Funcef, por meio de sua presidência, dando-lhes conhecimento da deliberação que vier a ser prolatada.”

235.10

5. O Ministério Público manifesta sua concordância com a unidade técnica, nestes termos (peça 645):

“O Ministério Público de Contas da União, considerando os elementos constantes nos autos, manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo auditor-instrutor.

Nesse sentido, convém ressaltar que o exame promovido pelo auditor-instrutor adequadamente afastou as questões preliminares suscitadas pelos responsáveis, tendo evidenciado, dentre outros pontos, que não ocorreu a prescrição, seja intercorrente ou principal, das pretensões ressarcitória e sancionatória deste Tribunal. Ademais, ficou evidenciado que não se verifica prejuízo ao pleno e incondicional exercício do contraditório e da ampla defesa. Outrossim, ressalta-se que a jurisprudência vigente confirma a prerrogativa desta Corte de Contas de exercer fiscalização sobre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EPFC).

Especificamente quanto ao mérito das alegações de defesa apresentadas, o minudente exame pautou-se por critérios de razoabilidade, tendo sido realizada a comparação das condutas

perpetradas pelos responsáveis com aquelas que seriam esperadas dos homens médios. Ademais, foram avaliadas circunstâncias objetivas, fáticas, normativas e conjunturais contemporâneas com as duas decisões que constituem a origem e o cerne dos danos sofridos pela Funcef, ocorridas em 2011 e 2012. Ou seja, a avaliação das condutas não considerou desdobramentos posteriores dos aportes promovidos pela Funcef, relacionados à Operação Lava Jato, e a proposta de encaminhamento ampara-se em atos e fatos contemporâneos aos aportes realizados pela Funcef.

Nesse contexto, verificou-se que a aprovação, pela diretoria executiva e conselho diretor da Funcef, de vultosos aportes no FIP Sondas não considerou aspectos relevantes, cuja observância seria esperada por qualquer gestor comprometido com a busca de resultados para a Fundação. O excerto da instrução na peça 637 exemplifica os riscos assumidos pelos responsáveis:

160. A despeito dos pareceres e deliberações favoráveis no âmbito da Funcef, a versão do Regulamento do FIP Sondas anterior à primeira subscrição (datado de 31/3/2011) continha os seguintes dispositivos (peça 5, p. 295-317, grifos acrescidos):

Artigo 17 Constitui objetivo do FUNDO proporcionar aos seus Quotistas a valorização de suas quotas, por meio do direcionamento de seus investimentos para a aquisição ou subscrição de ações de emissão da Companhia Alvo.

Parágrafo 1 O FUNDO deverá aderir ao Acordo de Acionista da Companhia Alvo, no momento da efetivação do Investimento.

Parágrafo 2 O FUNDO terá a seguinte Política de Investimento, a ser observada pela ADMINISTRADORA e pela GESTORA:

[...]

viii. Até 100% (cem por cento) da carteira do FUNDO poderá ser representada por títulos e valores mobiliários emitidos pela Companhia Alvo.

[...]

Parágrafo 3 Os títulos e valores mobiliários de emissão da Companhia Alvo podem representar até 100% (cem por cento) do Patrimônio Líquido do FUNDO.

[...]

Artigo 18. Os investidores devem levar em consideração dos seguintes fatores de risco inerentes aos ativos que comporão a carteira do FUNDO:

[...]

c) Risco de Liquidez

O volume inicial das aplicações no FUNDO e a inexistência de tradição no mercado de capitais brasileiro de negociações envolvendo quotas de fundos fechados fazem prever que as quotas de emissão do FUNDO não apresentarão liquidez satisfatória.

d) Risco de Concentração

Consiste no risco do FUNDO aplicar 100% (cem por cento) do Patrimônio Líquido do FUNDO em títulos e valores mobiliários de emissão da Companhia Alvo.

Parágrafo Primeiro As aplicações do FUNDO não contam com garantia da ADMINISTRADORA ou do Fundo Garantidor de Créditos – FGC.

Parágrafo Segundo A adesão ao FUNDO e a assinatura do Compromisso de Investimento e do respectivo Boletim de Subscrição valerão como declaração do Quotista de que tomou ciência dos riscos envolvidos nas aplicações do FUNDO

[...]

Artigo 41 O FUNDO terá Prazo de Duração de 20 (vinte) anos, contados a partir da data da primeira integralização de quotas de emissão do FUNDO, sendo que os primeiros 10 (dez) anos corresponderão ao Período de

Investimento, e os 10 (dez) anos seguintes ao Período de Desinvestimento. O Prazo de Duração do FUNDO, assim como o Período de Investimento e o Período de Desinvestimento, poderão ser estendidos ou reduzidos, mediante deliberação da Assembleia Geral de Quotistas, aprovada pelos Quotistas, reunidos em Assembleia Geral de Quotistas especialmente convocada para tal fim.

[...]

Parágrafo 2 Ao final do Prazo de Duração do FUNDO, os Investimentos deverão ser liquidados e o produto resultante será obrigatoriamente utilizado para amortização das quotas de emissão do FUNDO, observado o disposto no Capítulo IX acima e a possibilidade de prorrogação prevista no caput deste Artigo.

[...]

Parágrafo Quarto Ao final de seu Prazo de Duração ou de sua prorrogação, desde que não se caracterize a hipótese descrita no Parágrafo Terceiro deste Artigo, o FUNDO entrará em liquidação. A liquidação dos ativos poderá ser feita através das formas a seguir, à inteira discricção da GESTORA: (i) venda através de transações privadas dos títulos e valores mobiliários que compõem a carteira do FUNDO e não são negociáveis em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, no Brasil; (ii) venda em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, no Brasil; ou (iii) mediante a entrega de ativos integrantes da carteira do FUNDO, observado, para tanto, o disposto nos Parágrafos seguintes.

[...]

Artigo 42 A assinatura, pelo investidor, do Compromisso de Investimento e do Boletim de Subscrição implica na presunção de sua expressa ciência e concordância com todas as Cláusulas do presente Regulamento, a cujo cumprimento estará obrigado.

161. Alguns aspectos cruciais à apreciação desse Regulamento do FIP Sondas e que foram preteridos e ignorados pelos dirigentes da Funcef podem ser deduzidos nas seguintes bases:

- i. o risco de concentração***, destacado no próprio Regulamento do FIP, representava ***modalidade elementar de risco a ser sempre evitado***, por qualquer categoria de investidor, mesmo os não profissionais, sendo algo bastante questionável quando parte de um veículo instrumental normatizado para viabilizar captações de recursos e a realização de investimentos com caráter profissional;
- ii. o desprezo pelo alerta de iliquidez das cotas***, considerando que se tratava de ***condomínio fechado***, onde a prioridade de negociação é dado aos demais condôminos (peça 5, p. 309, art. 29), sem esquecer que não houve predisposição para registrar os valores mobiliários emitidos pelo FIP na CVM, alternativa que permitiria a negociação futura em mercados amplos e regulamentados, viabilizando o alcance de maior número de possíveis compradores em caso de interesse na alienação;
- iii. sem embargo***, se todos os recursos captados pelo FIP seriam direcionados a uma única companhia alvo, era, no mínimo, injustificável e desnecessário aderir a uma entidade intermediária para burocratizar e tornar excessivamente onerosa a mera aquisição de ações da Sete Brasil, mesmo supondo que esta realmente se enquadrasse na hipótese de companhia promissora. Bastava negociar e adquirir participação acionária diretamente, eliminando o intermediário e os custos a que se obrigava com o FIP (taxa de remuneração fixa, associada ao patrimônio líquido, encargos gerais de manutenção,

conforme rol listado no regulamento, conforme peça 5, p. 312-313, art. 34 e, posteriormente, instituída a taxa de ingresso, fixada em percentual de cada aporte financeiro, a partir da segunda emissão de cotas), previstas no Regulamento do FIP e suas atualizações;

iv. **tendo alvo único esvaziava-se por completo a utilidade da figura da entidade gestora no FIP, tendo em vista que a tal parte, não obrigatória para a constituição e funcionamento de tal veículo instrumental** (peça 199, Resolução CMN 391/2003, inciso VII, do art. 4º, c/c o inciso II, do art. 6º e, § 2º, do art. 9º), competiria, além do ofício de representação, exercer papel de assessoria e consultoria dos cotistas, esquadrihar o mercado buscando e indicando alternativas com potencial de retorno, sugerir a alocação de recursos adequadas ao perfil de risco e alvo, monitorar e comparar os resultados das alocações já consumadas, tudo em prol do alcance das meta de rentabilidade. Trabalho com tal expertise e aplicação contínua no FIP Sondas não era justificável tendo em vista o total engessamento do alvo único;

v. **caso a Sete Brasil fosse um investimento verdadeiramente atraente e de riscos moderados, imparcial e tecnicamente aferidos, e a Funcef quisesse exercer efetiva influência na definição da política estratégica e na gestão daquela, bastava articular-se e celebrar acordo de acionistas, conforme franqueado no art. 118, da Lei 6.404/1976 (com a redação da Lei 10.303/2001). Essa hipótese seria fácil e esperada, mormente porque a Funcef decidiu ter destacada e expressiva participação no patrimônio do FIP Sondas desde a primeira subscrição de cotas e compromisso de integralização (superior 19,4% do total de cotas), cujos recursos eram vertidos integralmente e manteriam praticamente a mesma proporção nas ações da Sete Brasil. Efetivamente, não era necessário intermediário e nem ônus significativo; e**

vi. **a estipulação exclusivamente de percentual fixo (0,02% ao ano incidente sobre o patrimônio líquido do FIP) a título de taxa de remuneração da administradora** (peça 5, p. 303, arts. 13 a 16), **sem qualquer parcela variável vinculada à performance do fundo, descumpriu disposições expressas da IF 010 02 (norma interna que disciplinava o Processo de Investimentos Mobiliários da Funcef), em particular aquelas fixadas nos subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3** (peça 328, p. 15);

vii. **diferentemente de outros regulamentos de FIP, a variável ‘período de desinvestimento’ descreve objetivamente o período que sucede o período de investimentos, no qual é prevista a distribuição de dividendos e juros sobre o capital próprio, recebidos em função dos investimentos realizados, geralmente iniciando um período de amortização e retornos financeiros. No Regulamento do FIP Sondas a referência a tal variável era lacônica e não descrevia a operacionalização de eventuais retornos após os primeiros 10 (dez) anos, restando plausível a inferência de que recebimentos de eventuais amortizações e rendimentos somente ocorreria na liquidação do FIP, fixada para ocorrer em vinte anos** (peça 5, p. 298, e p. 315-316, art. 41; e peça 397, p. 9 e p. 28, subitem 6.1); e

viii. **em agosto de 2010 a Previc havia publicado o Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão, contemplando, entre outros assuntos, cuidados elementares dos dirigentes em relação aos fundos de investimentos, destacando** (peça 633, p. 20, com grifos nossos):

44 Cabe aos dirigentes avaliar e conhecer os regulamentos dos fundos de investimento previamente às alocações, identificando os riscos inerentes às operações previstas nos regulamentos, verificando a correta classificação das cotas ou ativos investidos pelos fundos nos diversos segmentos de aplicação, bem como a adequação aos normativos vigentes e à política de investimento do plano de benefícios.

162. Aliás, o primeiro Acordo de Investimentos entre os quotistas do FIP Sondas, já tendo a CEF como signatária, explicitava que ‘os quotistas realizarão os investimentos na Sete

Brasil de forma indireta, por meio do FIP Sondas' (peça 401, p. 5, parte inicial do subitem 3.1).

Conforme se depreende do excerto antes transcrito, os investimentos no FIP SONDAS foram autorizados mesmo quando a análise objetiva das condições de investimento sinalizava em sentido contrário, pois havia (a) o risco de concentração; (b) o risco de baixa liquidez das cotas adquiridas; e (c) um ônus desnecessário, decorrente da intermediação promovida pelo FIP SONDAS, o qual aplicava 100% de seu patrimônio líquido em títulos e valores mobiliários emitidos pela Sete Brasil, sendo remunerado por uma taxa de administração, mas sem gerir efetivamente os recursos captados, repassando-os diretamente à Sete Brasil.

É importante lembrar que os riscos assumidos pelos responsáveis ao aprovar investimentos no FIP Sondas contrariavam claramente os interesses dos participantes da Funcef e as normas da EFPC, tendo fomentado vultoso prejuízo aos cofres daquela fundação uma vez que o investimento, inclusive, entrou em default, isto é, praticamente perdeu todo seu valor.

A seguinte análise do auditor-instrutor bem ilustra a postura pouco adequada dos responsáveis no trato dos recursos da fundação:

184. Nestas bases concretas, independentemente dos pareceres internos e votos, é possível concluir que a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo foram imprudentes, negligenciaram as informações e indicativos amplamente veiculados, agiram sem o devido zelo, sem demonstrar a experiência exigida para a ocupação dos cargos individuais, mesmo diante de um cenário que não comportava juízo de previsibilidade imediata ou mediata, de segurança jurídica quanto aos contratos ou de estabilidade e continuidade dos planos estratégicos da única cliente.

185. A companhia alvo do FIP Sondas era prévia, pública, ampla e sabidamente (fatos notórios, os quais independem de prova, conforme inciso I, do art. 374, da Lei 13.105/2015, Código de Processo civil) um veículo urdido para fornecer recursos financeiros e assumir gigantescos passivos que a Petrobrás não queria comprometer e assumir.

186. A certeza prévia de que a companhia alvo seria detentora dos contratos da totalidade das sondas a serem construídas no Brasil, mesmo que futura contratante fosse entidade sujeita à realização de licitações, revela que o FIP Sondas, os cotistas e os envolvidos na fundação da Sete Brasil tinham plena ciência de que algum ardil ou manobra seria implementada para assegurar que as licitações ou a exigência legal do procedimento não seriam obstáculo ao resultado almejado.

187. O contexto de informações conhecidas antes da primeira e da segunda subscrição de cotas pelo Funcef impunha a necessidade de muita prudência, cautela e ceticismo profissionais para qualquer gestor imbuído de responsabilidade fiduciária, ainda que compartilhada, quando instado a decidir sobre aportes com quaisquer fontes de recursos, e com muito mais razão e obrigação tratando-se de RGPB geridos por uma EFPC, num cenário ostensivamente viciado, de muitos riscos e demorada maturação para início de eventuais retornos (expectativa de vinte anos, caso o maculado projeto conseguisse êxito em terminar a construção das sondas de perfuração).

188. No presente estágio da análise de mérito convém rememorar diversos paradigmas normativos e regulatórios que foram negligenciados e violados pelos gestores nas duas ocasiões que se configuram como eventos causais para o ruinoso resultado com os investimentos no FIP Sondas:

Estatuto da FUNCEF (peça 37, p. 6, com grifos nossos)

Art. 17. Os planos de aplicação dos recursos garantidores atenderão aos seguintes princípios e parâmetros:

- I – rentabilidade compatível com os imperativos atuariais dos planos de custeio;*
- e*
- II – transparência, solvência e segurança dos investimentos.*

Resolução CMN 3.792/2009 (dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas EFPC)

Art. 4º Na aplicação dos recursos dos planos, os administradores da EFPC devem:

- I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência;*
 - II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;*
 - III - zelar por elevados padrões éticos; e*
 - IV - adotar práticas que garantam o cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes dos planos de benefícios*
- [...]*

Art. 9º Na aplicação dos recursos a EFPC deve identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos, incluídos os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, e a segregação das funções de gestão, administração e custódia.

Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)

Art. 1º As entidades fechadas de previdência complementar - EFPC devem adotar princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos adequados ao porte, complexidade e riscos inerentes aos planos de benefícios por elas operados, de modo a assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos.

§ 1º A EFPC deverá observar padrões de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e da própria entidade fechada de previdência complementar, no conjunto de suas atividades.

[...]

Art. 12. Todos os riscos que possam comprometer a realização dos objetivos da EFPC devem ser continuamente identificados, avaliados, controlados e monitorados.

§ 1º Os riscos serão identificados por tipo de exposição e avaliados quanto à sua probabilidade de incidência e quanto ao seu impacto nos objetivos e metas traçados.

§ 2º Os riscos identificados devem ser avaliados com observância dos princípios de conservadorismo e prudência, sendo recomendável que as prováveis perdas sejam provisionadas, antes de efetivamente configuradas.

[...]

Art. 8º Cabe aos órgãos estatutários, no âmbito de suas competências, zelar pela adequação e aderência da política de investimento, das premissas e das hipóteses atuariais dos planos de benefícios, especialmente diante de fatores supervenientes.

189. A adesão, as subscrições e os compromissos de integralização de cotas perante o FIP Sondas, indiciariamente temerários e levianos, também carregam como agravante o fato de que, presumida e individualmente, os responsáveis possuíam formação acadêmica e profissional, além de competência técnica e gerencial, e deveriam estar atualizados sobre

as matérias pertinentes à complexidade das funções exercidas e de suas respectivas responsabilidades, atributos exigidos expressamente na legislação aplicável:

Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)

Art. 4º É imprescindível a competência técnica e gerencial, compatível com a exigência legal e estatutária e com a complexidade das funções exercidas, em todos os níveis da administração da EFPC, mantendo-se os conselheiros, diretores e empregados permanentemente atualizados em todas as matérias pertinentes às suas responsabilidades.

Lei Complementar 109/2001 (dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar)

Art. 35. As entidades fechadas deverão manter estrutura mínima composta por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva.

[...]

§ 3º Os membros do conselho deliberativo ou do conselho fiscal deverão atender aos seguintes requisitos mínimos:

I - comprovada experiência no exercício de atividades nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização ou de auditoria;

[...]

§ 4º Os membros da diretoria-executiva deverão ter formação de nível superior e atender aos requisitos do parágrafo anterior.

[...]

Art. 63. Os administradores de entidade, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar.

190. Girando para argumentos mais específicos, avalia-se como impróprias as alegações que comparam os RGPB com os riscos admitidos nos investimentos denominados private equity e venture capital, pelas seguintes razões:

i. embora qualquer investimento envolva sempre uma margem de risco, o venture capital (capital de aventura ou capital de risco, traduzido literalmente) é incompatível com os ditames legais, normativos, regulatórios e estatutários que prescrevem e exigem avaliação, controle, mitigação e monitoramento de riscos, além de compromisso com segurança, liquidez e solvência dos investimentos realizados pelas EFPC, além de atribuir responsabilidade civil a quem der causa a prejuízo, por ação ou omissão;

ii. as entidades que operam no regime de private equity (locução inglesa utilizada para designar a gestão de fundos privados vocacionados para a aquisição de participações no capital social de empresas) em regra não aplicam recursos de caráter público e com finalidade vinculada, e geralmente direcionam suas disponibilidades para adquirir participações no capital de empresas com bom faturamento e mercado estabelecido, verdadeiramente financiando a ampliação dessas operações e a melhoria da gestão. Não era o caso da Sete Brasil, que não possuía operações regulares e nem faturamento, nascia sob a necessidade de multibilionários empréstimos, só começaria a faturar anos após sua fundação e tinha assustadora dependência de um único e instável cliente.

191. A alegada mitigação de riscos em razão da utilização do Fundo Garantidor da Construção Naval (FGCN), do Fundo de Performance, do Fundo de Renovação e da

Conta de Reserva de Eventualidade parece robusta, contudo, mostra-se frágil quando observada sob as seguintes perspectivas:

- i. segundo o art. 31, caput e § 1º, do Regulamento do Fundo Garantidor de Construção Naval - FGCN (peça 635, p. 11), a eventual aprovação de financiamento com tal garantia só poderia corresponder a até 90% (noventa por cento) do valor total do projeto, tendo no máximo 50% (cinquenta por cento) do eventual saldo devedor garantido por tal instrumento em caso de inadimplência;*
- ii. os propalados Fundo de Performance, Fundo de Renovação e Conta de Reserva de Eventualidade seriam fundos financeiros a serem constituídos mediante capitalização iniciada após iniciada a fase de operação, ou seja, após a construção, testes e aprovação do comissionamento, com as SPE da holding Sete Brasil retendo dividendos ou comprometendo disponibilidades que poderiam ser destinados aos investidores (peça 411, p. 54-56, subitem 3.7 a 3.7.3);*
- iii. em síntese, os próprios investidores da Sete Brasil deveriam renunciar a hipotéticos retornos financeiros, admitindo redução de lucros e menor distribuição de dividendos para formar o que denominaram de ‘autosseguros’, a serem formados no futuro, ignorando riscos passíveis de ocorrer até aquele almejado e avançado estágio de operação.*

192. Não socorre os responsáveis a alegação de que aplicações a longo prazo pretendiam obter retornos acima da meta atuarial. Segundo o glossário da publicação Conceitos mais aceitos no Regime de Previdência Complementar, editado em maio de 2011 pela Secretaria de Políticas de Previdência Complementar, assim figura o conceito atribuído àquele termo:

META ATUARIAL. Parâmetro mínimo desejado para o retorno de investimentos, geralmente fixado como sendo a taxa real de juros adotada na avaliação atuarial conjugada com o índice do plano.

193. Com base em tal conceito, resta patente que a obtenção de ganhos financeiros e patrimoniais com investimentos deve contribuir para alcançar a meta atuarial, sendo certo que expor-se a riscos de perdas que possam comprometer tal paradigma é medida contraproducente. Critério, prudência e rigor são mandatórios no caso de investimentos dos RGPB pelas EFPC.

Nesse cenário, mostra-se escorregia a análise empreendida pelo auditor-instrutor, cuja conclusão foi no sentido de que as alegações de defesa trazidas pelos responsáveis não lograram afastar o dano ao erário identificado pelo TCU.

Além disso, no tocante ao afastamento da responsabilidade de dois responsáveis e da Caixa, cujas condutas não foram determinantes para a realização dos investimentos em exame, o MP de Contas anui à proposta apresentada AudTCE.

III

Ante o exposto, o MP de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo auditor instrutor, acima transcrita, à qual anuiu o corpo diretivo da AudTCE.”

É o Relatório.

VOTO



Este processo de tomada de contas especial trata de irregularidades em aportes realizados no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas) pela Fundação dos Economistas Federais (Funcef).

2. Nesta ocasião, examina-se a responsabilização de membros da diretoria executiva da entidade de previdência complementar por irregularidades relativas ao referido fundo, principalmente pela aprovação de investimentos em duas ocasiões – em 13/5/2011, no valor de R\$ 350 milhões, quando houve a adesão ao fundo, e em 24/4/2012, no montante de R\$ 1.042.619.872,26.

3. As discussões sobre o tema tiveram início com o Acórdão 595/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, em processo de levantamento na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Na ocasião, este Tribunal, entre outras medidas, determinou, em relação ao investimento no FIP Sondas, que o Conselho Deliberativo da Funcef avaliasse e quantificasse os prejuízos causados e identificasse os responsáveis pelos atos ou omissões que lhe deram causa. No monitoramento desse comando, mediante o Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, este Tribunal reiterou a determinação para que a Funcef realizasse as apurações, o que foi cumprido com a criação da TCE que deu origem ao presente processo.

4. O projeto inicial da Petrobrás previa a construção e operação de 40 sondas, plataformas e unidades de perfuração de petróleo. Desse total, 28 unidades seriam construídas e operadas no Brasil, com o objetivo principal de viabilizar a exploração na estratégica área do pré-sal, enquanto as 12 restantes seriam alocadas no exterior. A magnitude e a complexidade dessa iniciativa exigiram a elaboração de um modelo de negócio e financiamento bastante específico.

5. A primeira abordagem considerada para a execução das obras no Brasil envolvia a participação direta de empresas especializadas em fretamento e operação de sondas. A ideia era que essas companhias contratassem os estaleiros brasileiros para a construção das unidades. No entanto, essa alternativa se mostrou inviável desde o início. O elevado risco associado ao projeto, especialmente o risco financeiro de uma empreitada sem precedentes no país, fez com que os operadores não demonstrassem qualquer interesse em assumir essa responsabilidade. Diante da falta de interessados, essa opção foi descartada pela equipe responsável.

6. Para superar esse obstáculo, uma nova estratégia foi desenvolvida. A solução encontrada foi a criação de uma empresa específica, a Sete Brasil Participações S.A., que seria a responsável por contratar a construção das sondas no Brasil. Para mitigar o risco financeiro que afastou os operadores, o modelo de negócio previu a participação de grandes fundos de pensão no financiamento do projeto. Dessa forma, a Sete Brasil foi estruturada para unir a expertise técnica das empresas de perfuração, que seriam as operadoras, com o grande volume de capital disponível nos fundos de investimento, que assumiriam o risco financeiro.

7. A arquitetura financeira do projeto foi desenhada de forma detalhada. Ficou estabelecido que 20% dos recursos necessários viriam de capital próprio da Sete Brasil, enquanto os 80% restantes seriam obtidos por meio de financiamento junto a bancos brasileiros, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e também junto a bancos estrangeiros. Dentro da parcela de capital próprio, a Petrobrás teria uma participação direta de 5% na nova companhia. O restante do capital deveria ser captado no mercado junto a grandes investidores, por meio de um veículo de investimento criado para esse fim, o FIP Sondas.

8. O processo de captação de investidores para o fundo foi iniciado pela Petrobrás, que primeiramente buscou a adesão da Petros, o fundo de pensão de seus próprios funcionários. A Petros, por sua vez, atuou como uma ponte para atrair outros fundos de pensão para o investimento. Os dois



primeiros grandes investidores a aderirem ao projeto foram a própria Petros e a Funcef. Cabe destacar que a patrocinadora da Funcef é a Caixa Econômica Federal, que também atuava como gestora e administradora do FIP Sondas, recebendo uma taxa de administração considerada extremamente vantajosa, o que lhe conferia um interesse direto no sucesso da captação e do projeto como um todo.

9. Enquanto a captação de recursos com os investidores estava em andamento, a Petrobrás conduziu um processo licitatório para a construção do primeiro lote de 7 sondas no Brasil. Em fevereiro de 2011, o Estaleiro Atlântico Sul (EAS) foi declarado vencedor dessa licitação. Vale registrar que, posteriormente, surgiram informações, apuradas em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), de que o contrato para a construção desse primeiro lote teria sido obtido mediante o pagamento de suborno.

10. Após a conclusão da licitação, a Sete Brasil Participações S.A. assumiu formalmente o contrato com o EAS, em junho de 2011, no valor de US\$ 4,6 bilhões, para a construção das 7 sondas. De forma simultânea a esses eventos, o FIP Sondas foi oficialmente constituído. Somente após o encerramento do processo licitatório e da transferência dos contratos para a Sete Brasil, o fundo foi finalmente estruturado e suas cotas foram efetivamente subscritas pelos investidores que haviam sido captados.

11. Em assembleia de cotistas do FIP Sondas realizada em 1/4/2011, foram aprovadas a aquisição de ações da Sete Brasil no valor de R\$ 17.999.910,00 (a Petrobras subscreveu R\$ 1.999.990,00 em ações) e a elevação do capital social da Sete Brasil de R\$ 100,00 para R\$ 20 milhões. Decidiu-se também que a aquisição, pela Sete Brasil, da Sete International GmbH, sediada na Áustria, pelo valor de US\$ 2 milhões, embora esta companhia tivesse sido constituída seis meses antes pela Petrobras Netherlands B.V. por apenas € 24.500,00 (cerca de US\$ 30.968,00). As deliberações relativas à Sete Brasil foram ratificadas posteriormente em assembleia da empresa.

12. Essa expressiva sobreprecificação na compra da Sete Internacional e o endividamento da Sete Brasil já resultaram em prejuízo inicial imediato aos investidores do FIP Sondas, entre os quais estava a Funcef, pois os valores aportados no início foram diretamente utilizados para o pagamento da referida dívida. Vale ressaltar que a aquisição da Sete Internacional e o endividamento fundo não foi abordado pelo Diretor de Investimentos Demóstenes Marques na ocasião de apresentação e defesa verbais do investimento nas reuniões da Diretoria Colegiada de 26/4/2011, 3/5/2011 e 13/5/2011.

13. Em 13/5/2011 (Ata 1024), a Diretoria Colegiada da Funcef decidiu pelo seu ingresso como cotista do FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões, sem que houvesse qualquer ressalva, abstenção ou ausência (peça 6, p. 21).

14. Em 19/4/2012, a Gerência de Participações Societárias (Gepar) da Funcef formalizou sua avaliação técnica no Parecer PA GEPAR 12/2012 (peça 6, p. 279-287). O cerne da análise era a conveniência de a Funcef subscrever novas cotas do FIP Sondas, exercendo seu direito de preferência. Essa oportunidade surgiu após a Assembleia Geral Extraordinária de Cotistas do fundo, ocorrida em 29/3/2012, ter dado sinal verde para uma segunda chamada de capital, no expressivo valor de R\$ 5,43 bilhões. Esse montante era necessário para a integralização de R\$ 7,25 bilhões em capital que os acionistas da Sete Brasil haviam se comprometido a aportar.

15. A urgência dessa capitalização da Sete Brasil originava-se da necessidade de apresentar recursos próprios robustos como condição para destravar negociações e obter a aprovação de um financiamento de grande vulto junto ao BNDES. Esse financiamento era destinado às nove primeiras sondas, um processo de negociação que a Petrobras havia iniciado diretamente com o banco de fomento já em 2010. Contudo, como as tratativas se mostraram complexas, e as condições e garantias,



consideradas bastante onerosas, só receberam o aval do BNDES em dezembro de 2013. O arranjo financeiro aprovado previa a criação de nove Sociedades de Propósito Específico (SPEs), todas com sede na Holanda, que figurariam como proprietárias formais de cada sonda e, conseqüentemente, como devedoras dos respectivos empréstimos.

16. A Gepar concluiu, em seu parecer, que qualquer participação adicional da Funcef deveria ser cautelosa. A recomendação foi de que o exercício do direito de preferência ficasse estritamente limitado a um teto de 1% do valor total dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) que a Funcef administrava. Esses valores, no final de fevereiro de 2012, somavam aproximadamente R\$ 47,7 bilhões. Com base nesse percentual, a Gepar defendeu que um eventual novo investimento da Funcef no FIP Sondas não ultrapassasse R\$ 127,2 milhões, quantia esta que se somaria ao compromisso de integralização de R\$ 350 milhões já assumido quando da adesão inicial ao fundo.

17. Na sequência, seguindo orientações do aludido parecer da Gepar, a Diretoria de Participações (Dipar) da Funcef propôs que a segunda emissão de cotas do FIP Sondas respeitasse o limite de 1% das RGPB.

18. A despeito dessa recomendação, em reunião ordinária de 24/4/2012, apreciando o referido voto da Dipar (o próprio diretor alterou seu voto na reunião), a Diretoria Executiva da Funcef decidiu unanimemente elevar a exposição no FIP Sondas em R\$ 1,04 bilhão (peça 6, p. 266-270, item 4).

19. O Conselho Deliberativo da Funcef aprovou o direito de preferência em maio de 2012, mantendo o percentual de participação de 19% após a segunda emissão de quotas. No entanto, o risco de o BNDES não liberar o empréstimo previsto não foi devidamente abordado, visto que as análises de sensibilidade sobre cenários financeiros não haviam sido realizadas, comprometendo a transparência e aumentando os riscos do investimento.

20. Posteriormente, a intensificação da antecipação na integralização das parcelas do capital comprometido pelo FIP Sondas ocorreu após a Operação Lava Jato, cujas informações reveladas levaram o BNDES a suspender um empréstimo de US\$ 3,7 bilhões à Sete Brasil. Isso resultou no cancelamento de atos de aumento de capital e subscrição pela Funcef, que já havia aprovado a terceira emissão de quotas. Para contornar a falta de financiamento, a Sete Brasil aumentou seu capital social e emitiu novas ações, com aprovação da Funcef por meio de orientações de voto.

21. Entre 2011 e 2015, a Sete Brasil acumulou dívidas de R\$ 17,4 bilhões e reconheceu perdas de R\$ 21,5 bilhões relacionadas à Sete International GmbH. Parte dos aportes foi usada para quitar dívidas, contrariando os objetivos previstos no regulamento do FIP Sondas. A baixa integral do fundo consta nos balanços da Funcef a partir do exercício de 2015.

22. Para que sejam bem compreendidos os atos que foram atribuídos a cada responsável (todos da Funcef) quando de sua citação, transcrevo, a seguir, trecho da instrução da unidade técnica (peça 331) que apresenta individualmente as condutas mencionadas:

Responsável: Demóstenes Marques, CPF 468.327.930-49

Cargo à época dos fatos: Diretor de Investimentos, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir os investimentos mobiliários da Funcef, de gerir a prospecção de novos negócios na área de investimentos, observada a aderência à regulação e às Políticas de Investimentos dos Planos de Benefícios e de definir as estratégias e táticas de investimentos que visem a mitigar o risco relativo entre os ativos mobiliários sob gestão da Dirin, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 10/07/2007 a 10/04/2012.

Conduta: Na ocasião de apresentação do investimento na reunião registrada na Ata 1021, de 26/4/2011, omissão na diretoria colegiada sobre dívida no valor de US\$ 2 milhões decorrente da aquisição da Subsidiária Sete International GmbH pela Sete Brasil (peça 5, p. 318-323). Além disso, aprovou remuneração da Administradora e Gestora do FIP Sondas por meio de taxa de administração utilizando metodologia onerosa, ignorando as observações emitidas por pareceres jurídicos e técnicos (item 'evidências'). Adicionalmente, a remuneração se deu exclusivamente sob forma de taxa de administração e não de performance, em descumprimento ao IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peças 328). A auditoria interna apurou prejuízo de R\$ 6 milhões em relação à taxa de administração homologada pelo responsável (RA GEAUD 56/16).

Nexo de Causalidade: Ao prospectar e aprovar o investimento na primeira emissão de quotas pelo FIP Sondas omitindo informações substanciais para aprovação do colegiado, bem como a negociação e aprovação de taxa de administração à Administradora e Gestora do fundo em dissonância aos pareceres jurídicos e técnicos contribuiu para o prejuízo verificado no investimento. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do 'business judgement rule', em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: Ata 1021 (peça 5, p. 318-323); Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). Relatório da auditoria interna RA GEAUD 56/16 (peças 320 e 321).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 167.755.980,21

Responsável: Carlos Augusto Borges, CPF 124.632.643-49

Cargo à época dos fatos: Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias, que tinha responsabilidade, de gerir os ativos objetos de investimentos que compõem ou venham compor participações societárias relevantes, e a carteira imobiliária, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 11/05/2011 a 28/04/2016 e 29/04/2016 a 09/09/2016.

Conduta: Através de seu VO DIPAR 032/12, de 19/04/2012, levou à apreciação da Diretoria Executiva a proposta do exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB, conforme PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). Essa opção não foi considerada pelo então Diretor. Além disso, não providenciou a análise da Gepar obrigatória em relação à solicitação realizada pela Sete Brasil

Participações S.A. para construção de mais 21 sondas a serem afretadas para a Petrobrás. Ainda, não juntou em seu voto relatório de due diligence. Destaca-se as diversas antecipações de capital comprometido e aprovou atípicas demandas provenientes de decisões tomadas no âmbito da Sete Brasil Participações S.A., sem diligências necessárias. Por fim, em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Ao levar à apreciação da Diretoria Executiva com voto favorável o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26, sem as diligências requeridas, ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287). VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 1.386.271.221,02

Responsável: Humberto Pires Grault Vianna de Lima, CPF 512.243.807-20

Cargo à época dos fatos: Gerente de Participações Societárias, que tinha atribuição de prospectar e gerir os investimentos em participações societárias relevantes, em conformidade com as diretrizes institucionais e regras estabelecidas pela legislação.

Período de exercício no cargo: 28/06/2011 a 13/09/2016

Conduta: Omissão no dever de diligência, pois não há registros que ele tenha insurgido, em algum momento, para evitar desvios, considerando que o prazo de investimento foi reduzido, sem amparo legal, com a antecipação de integração do capital comprometido, conforme, dentre outros, OV GEPAR 054/14, OV GEPAR 300/14, OV GEPAR 324/14, OV GEPAR 352/14, OV GEPAR 355/14, OV GEPAR 415/14 e OV GEPAR 453/14. Entre 2014 e 2015, representantes da Funcef foram orientados a votar favoravelmente a seguidas antecipações de capital, assinadas pelo responsável e sem qualquer objeção dessa gerência.

Nexo de Causalidade: Ao se omitir no dever de diligência, o responsável assumiu o risco do resultado, que configurou prejuízo nominal de mais de R\$ 1,7 bilhões. Destaca-se ainda que o responsável não se manifestou contrariamente à redução do prazo de investimento e a alteração de cronograma de aportes de capital comprometido. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: OV GEPAR 054/14 (peça 322), OV GEPAR 300/14 (peça 323), OV GEPAR 324/14 (peça 324), OV GEPAR 352/14 (peça 7, p. 69-73), OV GEPAR 355/14 (peça 7, p. 133-135), OV GEPAR 415/14 (peça 7, p. 136-138) e OV GEPAR 453/14 (peça 7, p. 139-142)

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitem 3.5.4.2.2 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 817.443.110,99

Responsável: Antonio Bráulio de Carvalho, CPF 309.882.766-15

Cargo à época dos fatos: Diretor de Planejamento e Controladoria, que tinha atribuição, entre outras, coordenar a gestão dos riscos corporativos e controlar as atividades de retaguarda dos investimentos mobiliários, imobiliários e operações com participantes, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Período de exercício no cargo: 11/12/2006 a 31/05/2014

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se

possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 819.326.393,79

Responsável: Carlos Alberto Caser, CPF 620.985.947-04

Período de exercício no cargo: 05/07/2010 a 29/05/2015; 30/05/2015 a 09/09/2016

Cargo à época dos fatos: Diretor-Presidente, que tinha por atribuição cumprir e fazer cumprir o Estatuto e outros atos regulamentares da Funcef, bem como as demais disposições legais aplicáveis às entidades fechadas de previdência complementar, abrangendo a representação da Funcef, a coordenação geral da Diretoria, o relacionamento institucional com órgãos de administração, fiscalização, controle e assessoramento, a coordenação do planejamento estratégico, a assessoria jurídica e a comunicação institucional, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor-Presidente.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé comercial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): 1.386.271.221,02

Responsável: José Carlos Alonso Gonçalves, CPF 010.816.668-62.

Período de exercício no cargo: 01/06/2010 a 31/05/2014.

Cargo à época dos fatos: Diretor de Benefícios, que tinha responsabilidade, dentre outras, de acompanhar e avaliar a gestão dos planos de benefícios previdenciários, em seus aspectos econômicos, atuariais e sociais, subsidiando a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo em seu aperfeiçoamento e de Acompanhar as atividades executadas pelas gerências e coordenações, de forma integrada, para garantir o cumprimento da missão da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo. Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Além disso, não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões

responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 819.326.393,79

Responsável: Maurício Marcellini Pereira, CPF 838.823.836-15.

Período de exercício no cargo: 10/03/2008 a 31/07/2011; 11/04/2012 a 05/09/2016.

Cargo à época dos fatos: Diretor de Investimentos, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir os investimentos mobiliários da Funcef, de gerir a prospecção de novos negócios na área de investimentos, observada a aderência à regulação e às Políticas de Investimentos dos Planos de Benefícios e de definir as estratégias e táticas de investimentos que visem a mitigar o risco relativo entre os ativos mobiliários sob gestão da Dirin, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): 1.386.271.221,02

Responsável: Rafael Pires de Souza, CPF 659.275.831-72.

Cargo à época dos fatos: Gerente de Administração e Pessoas, no exercício temporário do cargo de Diretor de Administração, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir a estrutura administrativa da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos. Não integrava a Diretoria Executiva. Assinou documento decisório como substituto.

Período de exercício no cargo: Substituto em 24/04/2012.

Conduta: Em 24/4/2012 (Ata 1069), aprovou o exercício do direito de preferência da Fundação na segunda emissão de quotas do FIP Sondas, no valor de R\$ 1.042.619.872,26, dando preferência ao maior valor de aumento de capital, em detrimento de proposta prudencial que limitava a exposição da fundação a patamar inferior de 1% do RGPB. Essa opção não foi considerada pelo então Diretor.

Nexo de Causalidade: Ao aprovar o aumento de capital comprometido em R\$ 1.042.619.872,26 ignorou a prudência que o investimento requeria, o que contribuiu para acentuar a exposição da Funcef à Companhia Sete Brasil Participações S.A., além de não considerar a ausência de due diligence que deveria ter sido realizada, em decorrência de novos ativos na referida companhia. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: VO DIPAR 032/12 (peça 6, p. 271-278), de 19/4/2012. Ata 1069 (peça 6, p. 266-270). PA GEPAR 012/2012 (peça 6, p. 287).

Critérios: Lei Complementar 109/2011, arts. 63 e 65; Resolução CMN 3.792/2009, art. 4º, caput e incisos I a IV e art. 9º, caput; Resolução CGPC 13/2004, art. 3º e 12º, caput; Decreto 4.942/2003, art. 22, caput e incisos I a IV; Lei 10.406/02, Código Civil, arts. 186 e 927, caput; Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.2.2.1, 3.5.4.2.2 e 3.5.4.3.8 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 565.525.397,61

Responsável: Renata Marotta, CPF 030.794.068-34.

Cargo à época dos fatos: Diretora de Administração, que tinha responsabilidade, dentre outras, de gerir a estrutura administrativa da Funcef, conforme a Matriz de Atribuições das áreas da Funcef à época dos fatos.



Período de exercício no cargo: 01/06/2010 a 31/05/2014.

Conduta: Em 13/05/2011 (Ata 1024), votou favoravelmente ao ingresso da Funcef no investimento FIP Sondas, no valor de R\$ 350 milhões de reais. Ao aprovar o investimento, ratificou a Taxa de Administração definida para o fundo de R\$ 6 milhões de reais, ignorando as observações constantes de pareceres técnicos e de risco (conforme especificado no item 'evidências'), o que resultou em prejuízo.

Nexo de Causalidade: Não considerou as observações constantes de pareceres técnicos e de riscos, conforme especificado no item 'evidências'. Conforme a teoria da causalidade adequada, os fatos serão causa adequada do dano sempre que estes constituam uma consequência normal ou típica deste, ou seja, quando verificado o fato, se possa prever o dano como uma consequência natural ou como efeito provável dessa verificação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa fé dos responsáveis. De acordo com a doutrina do business judgement rule, em se tratando de um ambiente de risco típico de investimentos negociais, aplica-se um dever de meio de diligência e de tomada de decisões responsáveis. Era exigível conduta diversa dos administradores, conforme os parâmetros de responsabilidade inscritos na Lei 6.404/1976, bem como nos dispositivos normativos especificados no item 'critérios'. As tomadas de decisão não satisfazem os critérios de: (i) decisões informadas e refletidas, em relação direta com o dever de diligência (art. 153); (ii) decisões em dever de lealdade aos interesses da companhia – ou organização; ou finalidade do negócio –, e não ao indivíduo, a um grupo de pessoas, ou mesmo do acionista controlador ou de seus sócios (art. 155); e (iii) decisões pautadas na boa-fé negocial (art. 158 e 159).

Evidências: Ata 1024 (peça 6, p. 21-26). PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319). PA GEJUR 56/11 (peça 6, p. 8).

Critérios: Normas internas da Funcef, IF 010 02, subitens 3.5.4.3.10 e 3.5.4.3.10.3 (peça 328).

Valor do dano imputado (valor original): R\$ 819.326.393,79”

23. A Caixa Econômica Federal também foi citada, na condição de Administradora e Gestora do FIP Sondas, com a indicação da seguinte conduta: “em síntese, se omitiu de sua obrigação alertar, instruir, orientar, aconselhar ou opinar em diversos momentos-chave no curso do investimento no âmbito do FIP Sondas, como na ocasião do cancelamento de financiamento pelo BNDES, quando da emissão de cotas e quando de tomada de decisões relevantes pela Funcef. Além disso, contribuiu para a reestipulação da metodologia de apuração da Taxa de Administração, a ser por ela recebida, de forma mais vantajosa para ela, mas mais onerosa para o FIP Sondas”.

24. Regularmente citados, dois dos responsáveis não apresentaram defesa, Antônio Bráulio de Carvalho e Rafael Pires de Souza. Dessa forma, caracterizada sua revelia, o processo deve prosseguir em relação a eles com os elementos nele presentes, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

25. Entendo que os argumentos, preliminares e de mérito, foram adequadamente abordados e repelidos pela AudTCE, cujas análise e conclusões foram ratificadas pelo Ministério Público. A despeito de acolhê-los em sua essência, a seguir, além de deixar consignados comentários e observações adicionais, farei também alguns ajustes quanto à parcela do débito que deve ser imposta a cada responsável.

26. As questões preliminares aduzidas pelos responsáveis podem ser assim resumidas: (a) prescrição quinquenal; (b) dificuldade de defesa pelo longo transcurso do tempo desde os fatos examinados; (c) cerceamento do direito de defesa (falhas na obtenção de dados com a Funcef); (d) ausência de competência legal do TCU para fiscalizar a Funcef; (e) o TCU deveria definir uma



transição, visto que o Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário é de 21/11/2012 e o investimento inicial no FIP Sondas ocorreu em 13/5/2011; (f) há outros processos administrativos tratando da questão, o que implicaria assédio processual e legitimação do *bis in idem*; (g) o Relatório Final da Sindicância 005-I-2017, utilizado pelo Tomador de Contas Especial da Funcef e pelo TCU estaria eivado de parcialidade; (h) a presente TCE deveria ser suspensa até que sobrevenha o trânsito em julgado da ação penal (Processo 1003120-53.2020.4.01.3400, em trâmite perante a 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília), assim como da ação de improbidade administrativa (Processo 1021262-08.2020.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal de Brasília); (i) inépcia das citações, por descreverem fato atípico; (j) ausência de justa causa de pedir para justificar a TCE originária da Funcef, haja vista que esta apresenta comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*).

27. Início ressaltando que, quanto à prescrição, a abertura da contagem deve se basear no art. 4º, IV, da Resolução TCU 344/2022 (“*da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal...*”). Como o Relatório de Levantamento foi emitido em 26/12/2017 (peças 80-82 do TC-016.257/2017-0), essa deve ser a data a ser considerada como início de contagem e não o acórdão que apreciou o aludido relatório. Apesar dessa pequena discordância com a unidade técnica, isso não altera a conclusão de que não houve prescrição, como será demonstrado na sequência.

28. 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 26/12/2017, sucederam, entre outros, os seguintes fatos interruptivos:

- a) 21/3/2018 – Acórdão 595/2018-TCU-Plenário, com determinação para que o Conselho Deliberativo da Funcef apurasse os prejuízos relativos ao FIP Sondas;
- b) 11/12/2019 – Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, com determinação para instauração de TCE;
- c) 3/12/2021 – Acórdão 2.633/2021-TCU-Plenário, com o monitoramento de determinações;
- d) 9/8/2022 – instrução da unidade técnica, com a análise de condutas individuais, nexos de causalidade, critérios violados, débito mensurado e proposição (peças 331-334);
- e) 29/9/2022, 4/10/2022, 5/10/2022, 7/10/2022 e 23/10/2023 – Citações e respectivos comprovantes de ciência (peças 347 e 348, 353 e 371, 354 e 372, 355 e 370, 350 e 376, 351 e 377, 358 e 378, 349 e 385, 357 e 369, 611 e 613);
- f) 6/6/2024 – instrução referente às alegações de defesa (peças 637-639);
- g) 2/8/2024 – Parecer do Ministério Público (peça 345).

29. Diante dessas ocorrências, é possível constatar 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 referida norma, que ocorre quando o processo permanece inerte por período superior ao triênio.

30. Em relação à competência do TCU para fiscalizar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) patrocinadas por órgãos ou entidades públicas, a jurisprudência desta Corte é no sentido de considerar que se trata efetivamente de prerrogativa prevista na legislação vigente. Além da resposta à consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, por meio do Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, que reproduzo a seguir, cito como



exemplo os Acórdãos 1.616/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, e 2.402/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo:

“9.2. esclarecer ao Consulente que:

9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;

9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares n.ºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;”

31. Em acréscimo, vale assinalar que, naturalmente, este Tribunal respeitará a futura deliberação do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do tema no âmbito da ADPF 817 (Processo 0050841-75.2021.1.00.0000), ajuizada pela Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp).

32. No tocante à alegação da existência de outros processos, em esferas distintas, tratando das mesmas ocorrências, não há impedimento algum para que esta Corte exerça suas competências constitucionais e legais, apurando os fatos que estejam no universo de sua jurisdição, identificando os responsáveis por irregularidades e, eventualmente, aplicando as sanções previstas na legislação.

33. Essa independência implica a dispensa de aguardar o desfecho de processos judiciais, como é o caso dos apontados pela defesa dos responsáveis – Processo 1003120-53.2020.4.01.3400, que tramita na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília, e a ação de improbidade administrativa, Processo 1021262-08.2020.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal de Brasília.

34. Além disso, como bem ressaltou a unidade técnica, ao formar sua convicção sobre determinado assunto, o TCU não se vincula ou se obriga a seguir o posicionamento de outros órgãos ou entidades de controle. Diante do contexto presente nos autos, apurado pela unidade de auditoria especializada, este Tribunal proferirá decisão independente e autônoma.

35. Quanto às alegações de mérito, os responsáveis da Funcef afirmam, em síntese, que: (a) o fato de um risco previsto ou não se concretizar não torna a decisão de investimento fraudulenta, temerária ou irregular; (b) todas as exigências de pareceres prévios foram cumpridas e que os riscos identificados foram acompanhados de medidas de mitigação, demonstrando boa-fé e diligência; (c) desde o início, o cenário para a construção de 28 sondas no Brasil foi amplamente analisado; (d) a Sete Brasil, investida pelo FIP Sondas, celebrou contratos com a Petrobras para 7 sondas em 2009 e 2010 e anunciou a contratação de mais 21 em 2012; (e) antes do primeiro aporte, houve análises exaustivas por equipes técnicas e pareceres jurídicos de escritórios renomados; (f) a descoberta do pré-sal gerou um ambiente favorável, sustentando o investimento; (g) investimentos em *private equity* e *venture capital* são, por natureza, mais arriscados; (h) fundos específicos, como o Fundo Garantidor da

Construção Naval (FGCN), foram previstos para mitigar riscos; (i) as aplicações visavam a retornos acima da meta atuarial, sendo atividades de risco inerente; (j) a análise do TCU em 2022 não reflete as condições econômicas e de risco de 2011; (k) o insucesso foi causado por fatores políticos e econômicos, e não pela gestão; (l) criticaram o julgamento de decisões passadas com base em informações futuras; (m) em 2011, a Moody's elevou a classificação de risco do Brasil, indicando segurança para investidores; (n) havia compromisso do Governo Federal em financiar projetos do pré-sal via BNDES; (o) após a contratação de 21 sondas, a Sete Brasil tornou-se líder mundial em sondas para águas ultraprofundas; (p) outros fundos de pensão, bancos e investidores internacionais também investiram no FIP Sondas, demonstrando sua atratividade; (q) qualquer investimento acima de 1% dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) foi submetido ao Conselho Deliberativo, que aprovou as decisões; (r) sem o exercício do direito de preferência, haveria impacto negativo na governança e participação societária; (s) segundo o STJ, exige-se prova de má-fé para responsabilização; (s) a taxa de administração paga à Caixa não constitui ilícito e não sujeita os dirigentes da Funcef à responsabilização; (t) as decisões de investimento foram unânimes e respeitaram a legislação e normativos internos; (u) a rentabilidade deve ser avaliada com base na gestão da carteira integral, e não em um investimento isolado; e (v) a delação de diretores da Sete Brasil inviabilizou o financiamento do BNDES, afetando os mitigadores de risco.

36. Convém anotar, a princípio, que, no que diz respeito à identificação das responsabilidades, a análise ateve-se a avaliar até que ponto os atos impugnados podem ser considerados apropriados, verificando se foram realizados com o cuidado e a atenção exigidos pela legislação para proteger o patrimônio da Funcef. Em outras palavras, buscou-se determinar se uma possível conduta imprudente ou negligente dos responsáveis teve influência na ocorrência do prejuízo. Essa premissa está relacionada com a chamada *business judgement rule*, frequentemente traduzida como “regra de decisão empresarial”, um princípio do direito societário americano. Ela estabelece que, em casos de prejuízo à empresa, é possível excluir a responsabilização do gestor, mas somente se tiver agido dentro de suas atribuições, com integridade e boa-fé. Nessas circunstâncias, o prejuízo seria considerado um risco natural da atividade econômica.

37. Além disso, como parâmetros relativos ao comportamento do administrador médio, bem como para a competência e a experiência exigidas dos diretores da Funcef, a AudFinanças (primeira unidade técnica a se manifestar nos autos) e a AudTCE apropriadamente mencionaram o art. 1.011 do Código Civil, os arts. 153 a 159 da Lei 6.404/1976 e a Resolução CGPC 13/2004.

38. Deixo assente também que o exame das irregularidades neste processo leva em consideração somente os atos objeto das citações, tais como os que levaram à aprovação da efetiva realização do investimento no FIP Sondas sem o devido cuidado.

39. A presente análise requer muita atenção ao real cenário que estava diante dos responsáveis à época dos fatos irregulares. Creio que uma visão superficial dos elementos do processo poderia até mesmo estabelecer o panorama incorreto e incompleto dos dados disponíveis aos dirigentes da Funcef no momento da decisão pelos dois aportes em discussão. Com o aprofundamento no estudo do caso, e com o conhecimento das características e das nuances de todo o negócio, resta clara a inadequação da autorização dos investimentos. Em processos semelhantes a este, tenho sido muito cauteloso na análise relativa às decisões dos gestores. Como referência exclusiva para minha análise, adoto sempre o contexto da época da tomada de decisão. Considero indispensável realizar um exercício mental de retorno ao passado, para que seja possível avaliar se a conduta pode ser considerada como regular e esperada de um gestor de capacidade média.

40. Partindo dessa premissa, no caso em exame, estou convencido de que, ao deliberar pela realização dos investimentos, nas quantias de R\$ 350 mil e R\$ 1,04 bilhão, os dirigentes da Funcef agiram com negligência e imprudência graves.

41. Primeiro, creio que a prudência é essencial na administração de recursos de uma entidade de previdência, cuja função primordial é garantir o pagamento de benefícios aos seus participantes aposentados. Trata-se de recursos cruciais para prover o sustento dos inativos em sua fase de vida mais vulnerável. Os investimentos efetuados com os Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) devem, por óbvio, ser extremamente conservadores, para que se assegure a capacidade de a entidade cumprir sua função principal de efetuar diligentemente os pagamentos dos futuros benefícios.

42. Como bem mostra a AudTCE, o próprio Estatuto da Funcef prevê que os planos de aplicação dos recursos garantidores devem respeitar a transparência, a solvência e a segurança dos investimentos. A Resolução CMN 3.792/2009, que dispõe sobre as diretrizes de aplicação desses valores, estabelece que seus administradores devem observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência, zelar por elevados padrões éticos e adotar práticas que garantam o cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes dos planos de benefícios. Devem também identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos, incluídos os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, e a segregação das funções de gestão, administração e custódia. Por seu turno, a Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) fixa que a EFPC deverá observar padrões de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios e que os riscos identificados devem ser avaliados com observância dos princípios de conservadorismo e prudência.

43. Por outro lado, entendo que deveria ser perceptível aos dirigentes da Funcef que, conforme mostrado no histórico apresentado no início deste voto, o FIP Sondas e a Sete Brasil haviam sido criados pela Petrobras para que esta pudesse realizar a atividade de lavra de jazidas de petróleo captando a quase totalidade dos recursos com terceiros, sobretudo fundos de pensão, e com a contratação de financiamentos vultosos, sem que estes constassem de seu balanço financeiro, que já mostrava alto índice de alavancagem à época. Isso é devidamente demonstrado pela unidade técnica, que apresenta trecho de documentos (peça 5, p. 397, peça 6, p. 138, e outros), incluindo o memorando de investimentos, em que constam a afirmação clara de que o objetivo da estatal era garantir uma estrutura *off-balance* para o negócio “*sem obrigação, portanto, de consolidar em seu balanço as SPEs*”.

44. Um dos pontos fundamentais deste exame é compreender quais foram os riscos apontados nos pareceres a que tiveram acesso os responsáveis. Nesse sentido, assinalo que, por meio do Parecer PA GECOR 017/11, de 26/4/2011, a Coordenação de Risco Corporativo da Funcef alertou para as seguintes questões: dependência de financiamentos, que representavam 85% da estrutura de capital do projeto; descasamento entre os prazos dos financiamentos e dos contratos de afretamento; caso o FIP não conseguisse captar os recursos necessários, isso poderia prejudicar a rentabilidade do projeto; existiam riscos operacionais e tecnológicos, especialmente relacionados ao Pré-Sal, além de possíveis atrasos na construção das sondas e limitações para cobertura de danos ambientais; os resultados econômicos do projeto poderiam variar com a renovação dos contratos, oscilações do preço do petróleo e mudanças em acordos tributários; a remuneração fixa da administradora do fundo aumentaria o custo operacional, independentemente do volume de recursos aportados. Transcrevo, na sequência, trecho do mencionado parecer (peça 319, p. 2-4, grifos acrescidos):

“3. ANÁLISE DE RISCOS

3.1 Com base na análise da documentação e composição do investimento, destacamos pontos relevantes.

3.2 Conforme item 4.19 do RE GEANI 007/11, aproximadamente 85% da estrutura de capital do Projeto será composta de dívidas que serão contraídas junto ao BNDES, ECAs (Agências de Crédito à Exportação), Bancos Comerciais e dívida subordinada.

3.2.1 Os financiamentos citados acima ainda se encontram em negociação e estão sujeitos a mudanças das condições presumidas para o crédito. Em que pese o financiamento a ser concedido pelo BNDES já está em estado avançado de negociações.

3.2.2 Conforme RE GEANI, o prazo do financiamento a ser concedido pelo BNDES pode ser no máximo de 18 anos.

3.2.3 A diferença entre os prazos dos contratos de afretamentos (10 anos) e de financiamento (até 18 anos) podem gerar riscos de desencaixe entre os compromissos assumidos e as receitas a serem geradas.

3.2.4 O 'Contrato de Cooperação' mitiga os riscos de mudanças nas taxas e condições de créditos utilizados, tendo em vista que, em caso de elevação ou redução, a Petrobras assume a variação por meio da taxa de afretamento.

3.2.4.1 Entretanto, caso o FIP não consiga captar tais recursos no mercado financeiro a estrutura de capital do projeto pode sofrer alterações podendo impactar na rentabilidade esperada.

3.2.4.2 A exploração do Pré-Sal é um novo marco no que diz respeito à capacidade tecnológica quanto à extração de petróleo em águas ultra profundas. Apesar de já iniciado, este processo envolve desafios e riscos operacionais ainda não conhecidos, que podem resultar em operações abaixo do esperado e consequentemente redução da receita esperada após os 10 primeiros anos.

3.2.4.3 Imprevistos na construção das sondas podem impactar na TIR do projeto. Embora existam contratos securitizados, atrasos superiores a 24 meses poderão reduzir à Petrobras o direito de aditar ou, até mesmo, cancelar o contrato de afretamento de sondas.

3.2.4.4 Em caso de ocorrência de risco sócio-ambiental como vazamento de petróleo ou outras ocorrências, a SPE responderá até o limite de US\$ 1 milhão por evento.

3.2.4.5 O estudo de avaliação econômico-financeira para o período considerado pela Petrobras analisa CODEN a TIR do projeto será de 13,6% em simulador.

3.2.4.6 Conforme item 5.6.1 do RE GEANI a TIR projetada considera cenários com e sem o contrato de afretamento das sondas serão renovados por menos de 10 anos e o mesmo patamar de receita.

3.3 Deve-se observar que oscilações no preço do petróleo podem desestimular a Petrobras a fazer a renovação dos contratos, fato que teria impacto direto no fluxo de caixa do projeto e consequentemente na TIR estimada.

3.3.3 A taxa de retorno do projeto depende da eficiência tributária e cambial arquitetada. O acordo de tributação Brasil-Áustria possibilita que os lucros do projeto sejam tributados apenas na Áustria a uma alíquota de 15%, contra os 34% que seriam pagos no Brasil. Este acordo foi firmado em 1976 por prazo indeterminado, como se trata de um projeto de longo prazo, há um risco de modificação desse acordo.

4. Conforme item 12 do regulamento do FIP Sondas, pela prestação de serviços de administração do fundo, a administradora será remunerada desde a data da primeira integralização das quotas do Fundo, taxa de administração, taxa de performance e eventuais encargos serão cobrados a partir da data de integralização de investimento e (i) o Patrimônio Líquido do Fundo, durante o Período de Desinvestimento.

4.1 A utilização da referida metodologia para remuneração da administradora onera ainda mais o FIP. Tendo em vista a duração média da administração que será calculada, no período de investimento (10 anos), com base no valor aproximado do fundo, R\$ 1,8 bilhão, independente de tais recursos serem aportados ou não."

45. Acrescento que o modelo de todo negócio, que era de pleno conhecimento da Funcef e de seus diretores mesmo antes da decisão de ingressar no FIP Sondas, trazia uma série de questões controversas – presentes sobretudo no próprio regulamento do fundo, mas também em fatos notórios,



alguns deles divulgados pela imprensa – que deveriam ter servido de alerta para que não fosse realizado o investimento, ou mesmo que fosse efetivado em valor reduzido, que não expusesse a entidade a risco demasiado.

46. Além das questões relativas à Sete internacional – adquirida pela Sete Brasil por US\$ 2 milhões, embora tivesse sido constituída seis meses antes pela Petrobras Netherlands B.V. por apenas € 24.500,00 (cerca de US\$ 30.968,00) –, a decisão do corpo dirigente da Funcef de alocar expressivos recursos no FIP Sondas desconsiderou diversos sinais de alerta e fragilidades intrínsecas ao próprio negócio, conforme bem ponderou a AudTCE. Uma análise cuidadosa do Regulamento do fundo revela que a operação foi estruturada de uma maneira que trazia mais complexidade e custos do que benefícios, levantando sérias questões sobre a diligência aplicada no processo decisório.

47. De fato, a própria arquitetura do investimento era questionável. A interposição de um Fundo de Investimento em Participações como um canal para investir em uma única companhia, a Sete Brasil, pode ser considerada uma escolha ineficiente no ponto de vista dos investidores como a Funcef. Essa estrutura intermediária onerava desnecessariamente a operação com uma série de taxas, como remuneração fixa para a administração, encargos gerais e até mesmo uma taxa de ingresso para novos aportes. Em tese, uma solução mais direta e econômica poderia ser a aquisição de uma participação acionária diretamente na Sete Brasil, o que eliminaria a camada de custos e burocracia do FIP. Se a intenção era ter poder de influência na companhia investida, um simples acordo de acionistas, mecanismo previsto em lei, teria sido uma ferramenta muito mais ágil e barata.

48. Do ponto de vista da gestão de riscos, a operação ignorou perigos fundamentais. Um deles foi a violação do princípio da diversificação, ao concentrar a totalidade dos recursos em um único empreendimento. Outro perigo subestimado foi o elevado risco de iliquidez, ou seja, o aprisionamento do capital. As cotas do fundo, por serem de um condomínio fechado e não estarem registradas para negociação em mercados regulamentados pela CVM, teriam enorme dificuldade de serem vendidas, limitando drasticamente a capacidade de saída do investimento caso fosse necessário ou desejável.

49. Ademais, a estrutura de governança e as regras do fundo apresentavam falhas significativas e desalinhamentos com as boas práticas. O modelo de remuneração da administradora, baseado exclusivamente em um percentual fixo sobre o patrimônio, não criava qualquer incentivo para que ela buscasse a melhor performance possível para o fundo, gerando um desalinhamento de interesses com os cotistas e contrariando, inclusive, normativos internos da própria Funcef. Somado a isso, o regulamento era notavelmente omissivo e lacônico quanto à estratégia de saída e ao cronograma de distribuição de resultados, deixando um horizonte nebuloso sobre quando e como os investidores veriam o retorno de seu capital, com a possibilidade de que isso só ocorresse na liquidação final do fundo, após vinte anos. Essa postura demonstra uma falha em seguir recomendações básicas de prudência, como as publicadas pela Previc (Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão, de agosto de 2010), que orientam os dirigentes de fundos de pensão a realizarem uma análise prévia e minuciosa dos regulamentos e dos riscos inerentes a qualquer alocação de recursos.

50. Quando da autorização para o segundo aporte, de R\$ 1,04 bilhão, havia uma recomendação técnica interna clara que apresentava um caminho alternativo e muito mais seguro. Como já afirmei acima, o Parecer PA GEPAR 12/2012 (peça 6, p. 279-287) sugeriu que o investimento adicional deveria ser limitado a um patamar prudencial de até R\$ 127,2 milhões, que representava 1% dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB), calculados em R\$ 47,7 bilhões. Cabe registrar que, embora resultasse na perda de um poder de veto individual em certas matérias, a adoção dessa estratégia não comprometeria a capacidade da entidade de previdência de manter uma influência relevante na governança do fundo, como a indicação de membros para o Conselho de Administração e para o Comitê de Investimentos.



51. O benefício mais óbvio e significativo dessa alternativa seria a drástica redução da exposição financeira e, conseqüentemente, do risco de perdas em caso de fracasso do projeto. No entanto, a decisão final ignorou essa cautela e optou por um compromisso de aporte muito superior, multiplicando exponencialmente o prejuízo potencial. A escolha pelo caminho mais arriscado foi feita mesmo existindo um parecer técnico que demonstrava ser possível preservar poder de influência com um risco financeiro vastamente inferior.

52. Cabe citar também a aceitação incompreensível, e sem oposição alguma dos técnicos e dirigentes da fundação, da cobrança de taxa de ingresso de 0,8% sobre cada novo aporte de capital. Essa postura demonstrou uma liberalidade inadequada na gestão dos recursos dos participantes, resultando em um custo direto de mais de 8,3 milhões de reais.

53. Concorro com a unidade técnica que esse pagamento é injustificável sob qualquer perspectiva, uma vez que foi imposta a quem já se propunha a investir um grande volume de recursos em um investimento que, além de já ser de altíssimo risco, não oferecia nenhuma garantia de retorno com juros ou correção monetária e ainda estava sujeito à perda parcial ou até mesmo total do valor aplicado. De fato, pagar para ingressar em um negócio tão arriscado, somando-se essa taxa às outras despesas administrativas e de gestão já existentes, caracteriza uma gestão temerária e desleal, incompatível com a administração responsável de recursos de terceiros que possuem uma finalidade social e legalmente definida.

54. Entre as irregularidades verificadas, menciono novamente a aprovação, para a remuneração da Administradora e Gestora do fundo, de taxa de administração calculada com base em metodologia onerosa, sem a observação de alertas dos pareceres jurídicos e técnicos. Acrescento que não foi estabelecida remuneração por performance, em descumprimento aos subitens 3.5.4.3.10 a 3.5.4.3.10.3 da IF 010 02 (norma interna que disciplinava o Processo de Investimentos Mobiliários da Funcef).

55. Cabe anotar ainda que, quanto à alegação de que a má-fé dever ser comprovada, esclareço que, para que ocorra responsabilização de um gestor em casos como o que se examina, basta que seja identificada a culpa em sentido estrito em pelo menos uma de suas vertentes: negligência, imprudência ou imperícia. Ademais, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), deve-se caracterizar o erro grosseiro (equivalente à culpa grave) ou dolo. Por certo, os atos dos responsáveis se enquadram nos requisitos desse dispositivo legal.

56. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal apresentou alegações que buscam justificar as decisões tomadas e afastar a responsabilidade por eventuais prejuízos, destacando a complexidade do contexto, a diligência nas análises e a natureza dos investimentos realizados. Afirma que: (a) se limitou a cumprir as atribuições especificadas no regulamento do FIP Sondas; (b) agiu de acordo com as orientações do Comitê de Investimento do FIP, conforme previsto no regulamento e no Acordo de Acionistas da Sete Brasil; (c) o regulamento do FIP já previa o risco de não captação de recursos financeiros para os investimentos.

57. Como esclarece a AudTCE, conforme os arts. 7, 8 e 10 do Regulamento do FIP Sondas (peça 5, p. 299-301), a Caixa, em linhas gerais, na sua função de gestora do fundo, deveria atuar como representante legal; já na posição de administradora, prestava assistência administrativa e financeira.

58. A unidade técnica ressalta que, apesar de sua ligação natural com a Funcef, a Caixa, no papel de gestora e administradora do FIP Sondas, não possuía instrumentos para influenciar os dirigentes do fundo de pensão em suas deliberações. Não foi localizado documento algum que mostre que a Caixa tenha tentado orientar ou influenciar as decisões da Funcef sobre o FIP Sondas. Ainda que



tenha ocorrido tentativa dessa natureza, os dirigentes da Funcef têm, de fato, autonomia e responsabilidades legais que garantiriam sua independência, devendo agir sempre no melhor interesse de sua entidade. Além disso, a competência para alterar o regulamento do FIP, incluindo o cálculo da taxa de administração, era exclusiva da assembleia geral de cotistas, e não da Caixa.

59. Diante desse contexto, a AudTCE adequadamente propõe que sejam acolhidas as alegações de defesa da empresa pública, que deve ser excluída da relação processual.

60. Dois dos citados encontram-se em situação distinta dos demais, o que foi devidamente ponderado pela unidade técnica.

61. Quanto à Humberto Pires Gault Vianna de Lima, então titular da Gerência de Participações Societárias (Gepar) da Funcef, foi chamado aos autos para responder por sua inação para evitar irregularidades em 2014 e 2015, tendo assinado orientações de voto da gestora e administradora do FIP Sondas para as assembleias de acionistas da Sete Brasil.

62. No entanto, percebe-se que essas orientações eram apenas um exercício regular dos direitos de cotista, sem ilegalidades evidentes. Mais importante, elas não foram o motivo que levou a Funcef a investir uma grande quantia no FIP Sondas. As verdadeiras causas foram as decisões da Diretoria e do Conselho em 2011 e 2012, que aprovaram a compra das cotas.

63. Há de se considerar também que, além de a Gepar ser, à época, uma das subunidades da Diretoria de Investimentos e, por consequência, as orientações de voto que o responsável subscrevia eram necessariamente submetidas a seu superior hierárquico, ele não participou da decisão do investimento inicial. Na segunda compra de cotas, ele não subscreveu o parecer principal. Em verdade, na ocasião, técnicos de sua gerência e seu substituto chegaram a sugerir limitar o investimento a um valor bem menor. Por todos esses motivos, o ex-gerente Humberto Pires Gault Vianna de Lima deve ser, de fato, excluído da relação processual.

64. No tocante a Rafael Pires de Souza, participou de uma única reunião da Diretoria Executiva, em 24/4/2011, apenas porque estava substituindo a diretora titular. Nesse encontro, foi aprovado o exercício do direito de preferência na segunda emissão de cotas do FIP. É razoável reconhecer que, na condição de substituto em uma situação repentina, é comum que o gestor siga a decisão dos outros membros ou a recomendação do titular do cargo. A esse respeito, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que, embora um substituto tenha responsabilidade por seus atos, o curto período na função pode ser um fator para diminuir a penalidade.

65. Diante disso, a AudTCE propõe que as contas de Rafael Pires de Sousa não sejam julgadas irregulares e que ele não seja responsabilizado pelo débito. No entanto, sugere que lhe seja imposta a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992. Embora tenha sinalizado sua aderência à íntegra do posicionamento da unidade técnica, o Ministério Público, a rigor, discordou quanto esse responsável. Isso porque defendeu o afastamento de sua responsabilização, visto que suas *“condutas não foram determinantes para a realização dos investimentos em exame”*.

66. Com as devidas vênias ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, na realidade, de acordo com nossa processualística, não seria possível, em um processo de contas, a aplicação de sanção a um responsável sem que suas contas sejam julgadas irregulares. Quanto a conclusão é pela conduta irregular passível de multa, as contas devem ser necessariamente julgadas irregulares, ainda que não seja atribuído débito ao gestor.

67. No caso em análise, assim como a Procuradoria, creio que o voto do então diretor substituto – que foi consignado no contexto extraordinário descrito mais acima, que atenuam sua falha



– não foi decisivo para os investimentos irregulares. Dessa forma, penso que Rafael Pires de Sousa deve ser, em caráter excepcional, excluído da relação processual.

68. Ante o exposto, em acolhimento à quase totalidade da proposta da unidade técnica, anuída pelo Ministério Público, devem ser julgadas irregulares as contas especiais de Antonio Bráulio de Carvalho, Diretor de Planejamento e Controladoria de 11/12/2006 a 31/5/2014, Demóstenes Marques, Diretor de Investimentos de 10/7/2007 a 10/4/2012, Carlos Augusto Borges, Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias de 11/5/2011 a 28/4/2016 e 29/4/2016 a 9/9/2016, Carlos Alberto Caser, Diretor-Presidente de 5/7/2010 a 9/9/2016, José Carlos Alonso Gonçalves, Diretor de Benefícios de 1/6/2010 a 31/5/2014, Maurício Marcellini Pereira, Diretor de Investimentos de 10/03/2008 a 31/07/2011 e 11/04/2012 a 05/09/2016, e Renata Marotta, Diretora de Administração de 1/6/2010 a 31/5/2014.

69. Quanto à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis Humberto Pires Gault Vianna de Lima, Gerente de Participações Societárias de 28/6/2011 a 13/9/2016, e Rafael Pires de Souza, Gerente de Administração e Pessoas, substituto à época dos fatos, bem como a Caixa Econômica Federal, devem ser excluídos da relação processual.

70. No entanto, como afirmei no início, entendo ser necessário delimitar a parcela do débito para alguns responsáveis, sobretudo em razão dos valores de sua citação.

71. Primeiro, estão excluídos desse balizamento Carlos Alberto Caser e Carlos Augusto Borges, respectivamente, à época, Diretor-Presidente, Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias e, visto que seus atos foram efetivamente decisivos para as duas etapas de aprovação de aporte de capital no FIP Sondas. Cabe, portanto, a condenação solidária para a devolução do total do débito apurado, de R\$ 1.386.271.221,02.

72. Por sua vez, aos responsáveis Antônio Bráulio de Carvalho, então Diretor de Planejamento e Controladoria, e José Carlos Alonso Gonçalves, então Diretor de Benefícios, deve ser atribuído débito limitado ao valor da citação de cada um deles (R\$ 819.326.393,79), em solidariedade com os dois ex-diretores referidos acima.

73. Quanto a Demóstenes Marques, então Diretor de Investimentos, e Renata Marotta, então Diretora de Administração, seus atos foram relativos à aprovação do ingresso da Funcef no fundo e à realização inicial de aportes no valor de R\$ 350 milhões. Dessa forma, o primeiro deve ser obrigados à devolução de valor correspondente à sua citação, de R\$ 167.755.980,21 e a segunda ao limite de R\$ 350 milhões, uma vez que sua citação foi em valor da ordem de R\$ 819 milhões, inferior ao que equivale ao primeiro aporte da Funcef no FIP Sondas.

74. Para o responsável Maurício Marcellini Pereira, Diretor de Investimentos à época, seus atos estão relacionados somente com a segunda emissão de cotas, que seria na quantia de R\$ 1.042.619.872,26, mas tendo em vista o débito total de R\$ 1.386.271.221,02, é necessário ajustá-lo para R\$ 1.036.271.221,02.

75. Dessa forma, a esses responsáveis devem ser imputadas a respectivas parcelas do prejuízo. Ressalto que as datas e os valores que estão sendo utilizados foram obtidos diretamente do Relatório da Tomadora de Contas (peça 8, p. 263) e do Relatório da Comissão Técnica Apuratória da Funcef (peça 327, p. 263), e que, a cada grupo de responsáveis solidários, será atribuída quantia correspondente aos aportes autorizados. Para maior clareza, apresento os débitos impostos a cada responsável, considerando os valores nominais históricos somados:

RESPONSÁVEL	VALOR (R\$)
Carlos Alberto Caser	1.386.271.221,02
Carlos Augusto Borges	1.386.271.221,02
Maurício Marcellini Pereira	1.036.271.221,02
Antônio Bráulio de Carvalho	819.326.393,79
José Carlos Alonso Gonçalves	819.326.393,79
Renata Marotta	350.000.000,00
Demóstenes Marques	167.755.980,21

76. Ademais, a todos eles deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, para a qual eu indico os seguintes valores, considerando as irregularidades praticadas por cada um, e também sua gravidade:

RESPONSÁVEL	VALOR DA MULTA (R\$)
Carlos Alberto Caser	13 milhões
Carlos Augusto Borges	13 milhões
Maurício Marcellini Pereira	10 milhões
Antônio Bráulio de Carvalho	8 milhões
José Carlos Alonso Gonçalves	8 milhões
Renata Marotta	3 milhões
Demóstenes Marques	1 milhão

77. Por fim, registro que, após a manifestação do Ministério Público, o responsável Demóstenes Marques, diretor de investimentos da Funcef à época do primeiro aporte, juntou deliberação da Comissão de Valores Mobiliários relativa ao Processo Administrativo Sancionador CVM 19957.006657/2020-61 (peça 648), em que, entre outras ocorrências, foram apuradas as condutas da Caixa, na qualidade de administradora e gestora do FIP Sondas, de Bolívar Tarragó e de Marcos Vasconcelos, ambos como diretores responsáveis pela administração de carteiras de valores mobiliários da empresa pública (peça 648, p. 136).

78. Naquele processo, em síntese, a acusação entendeu que a Caixa agiu de forma negligente como administradora do FIP Sondas (peça 648, p. 53-54). De forma geral, ela teria sido passiva, aceitando todas as decisões e estudos da Petrobras sem fazer uma análise crítica própria. Cabe ressaltar que, no processo da CVM, os atos inicialmente atribuídos ao responsável Demóstenes Marques referiram-se exclusivamente ao FIP Cevix (peça 648, p. 107).

79. Concluiu-se que, a despeito da negligência da Caixa e de seus prepostos, não havia elementos para demonstrar a existência de operação fraudulenta. Assim, absolveu os acusados pelas condutas examinadas. Além disso, anoto que a afirmação da CVM de que “o FIP Sondas foi constituído sob justificativas jurídico-econômicas razoáveis” faz alusão especificamente à constituição das Sociedades de Propósito Específico, que segundo a entidade, não ocorreu para induzir ou manter terceiros em erro, com a finalidade de obter vantagem ilícita (peça 648, p. 143).

80. Portanto, percebo que, além de os atos do responsável em questão atinentes ao FIP Sondas não terem sido avaliados pela CVM, tampouco foram analisadas as condutas concernentes aos investimentos realizados pela Funcef em 2011 e 2012 no FIP Sondas. Desse modo, ainda que não fosse



aplicável o princípio da independência das instâncias, os fatos examinados no processo daquele órgão de fiscalização não se relacionam diretamente com os do presente feito.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2601/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-007.426/2021-6
- 1.1. Apenso: TC-012.242/2022-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04), Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Humberto Pires Gault Vianna de Lima (CPF 512.243.807-20), Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15), Rafael Pires de Souza (CPF 659.275.831-7), Carlos Alberto Caser (CPF 620.985.947-04), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Maurício Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15) e Renata Marotta (CPF 030.794.068-34)
4. Unidade: Fundação dos Economiários Federais (Funcef)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: AudTCE
8. Representação legal: Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR), representando a Funcef; Marthius Sávio Cavalcante Lobato (122733/OAB-SP), representando Carlos Augusto Borges; Andre Yokomizo Aceiro (175337/OAB-SP), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e outros, representando a Caixa Econômica Federal; Luiz Antonio Muniz Machado (24281/OAB-RJ), representando Maurício Marcellini Pereira; Renata Mollo dos Santos (179.369/OAB-SP), Fabiano Silva dos Santos (219663/OAB-SP) e outros, representando Renata Marotta; Carolina Louzada Petrarca (16535/OAB-DF), representando Jose Carlos Alonso Goncalves; Renata Mollo dos Santos (179369/OAB-SP), Fabiano Silva dos Santos (219663/OAB-SP) e outros, representando Humberto Pires Gault Vianna de Lima; Elisangela Mundim Karlinski, Elisangela da Silva Nogueira (18.740/OAB-DF) e outros, representando Carlos Alberto Caser; Elisangela Mundim Karlinski, Elisangela da Silva Nogueira (18.740/OAB-DF) e outros, representando Demosthenes Marques.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que trata de irregularidades em investimentos realizados no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas) pela Fundação dos Economiários Federais (Funcef),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “c”, §§ 2º e 3º, 19, 23, III, 26, 28, II, e 57 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos responsáveis a seguir listados, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias discriminadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos referidos valores aos cofres da Funcef:



9.1.1. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves, Renata Marotta e Demóstenes Marques, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
17/05/2011	100,00
26/05/2011	3.670.981,00
29/07/2011	4.695.973,00
23/08/2011	8.293.041,00
04/11/2011	86.439,00
10/11/2011	22.119.559,00
27/12/2011	11.205.058,00
13/02/2012	3.651.734,00
02/04/2012	7.303.468,00
07/05/2012	42.177.543,00
03/08/2012	64.552.084,21

9.1.2. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves e Renata Marotta, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
03/08/2012	92.901.747,97
03/09/2012	54.711.400,52
17/09/2012	34.630.871,30

9.1.3. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges, Antonio Bráulio de Carvalho, José Carlos Alonso Gonçalves e Maurício Marcellini Pereira, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
17/09/2012	19.797.245,09
10/05/2012	56.201.546,68
04/10/2013	1.289.756,78
16/04/2014	84.755.259,19
12/05/2014	133.362.737,30
09/06/2014	67.190.221,54
18/08/2014	49.844.252,56
28/08/2014	56.885.374,65

9.1.4. Carlos Alberto Caser, Carlos Augusto Borges e Maurício Marcellini Pereira, solidariamente, ao ressarcimento dos seguintes valores:

DATA	VALOR (R\$)
28/08/2014	19.815.393,40
22/10/2014	62.870.375,05
13/11/2014	61.202.769,59
10/12/2014	106.729.627,21
07/01/2015	314.765.871,36
27/08/2015	281.971,47
05/10/2015	363.187,08
04/12/2015	344.827,67
16/05/2016	322.490,78
01/09/2016	248.313,62

9.2. aplicar aos responsáveis multas individuais nos valores indicados abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214,



III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR DA MULTA (R\$)
Carlos Alberto Caser	13 milhões
Carlos Augusto Borges	13 milhões
Maurício Marcellini Pereira	10 milhões
Antônio Bráulio de Carvalho	8 milhões
José Carlos Alonso Gonçalves	8 milhões
Renata Marotta	3 milhões
Demóstenes Marques	1 milhão

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, desde já, o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. excluir da relação processual a Caixa Econômica Federal e os responsáveis Humberto Pires Gault Vianna de Lima e Rafael Pires de Souza;

9.6. notificar os responsáveis, a Funcef e a Procuradoria da República no Distrito Federal a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2601-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.637/2023-7 [Apenso: TC 000.676/2025-0]

Natureza: Embargos de Declaração.



Órgão/Entidade: Ministério da Defesa.

Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PENSÃO MILITAR. MORTE FICTA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. LEI 13.954/2019 E DECRETO 10.742/2021. FALECIMENTO DO INSTITUIDOR CONSTITUI FATO GERADOR DA PENSÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. EFEITOS INFRINGENTES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República ao Acórdão 1.839/2025-Plenário, nos seguintes termos:

1. BREVE RELATO DOS AUTOS

Tratam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca da compatibilidade do direito à pensão por “morte ficta”, no âmbito do sistema de proteção dos militares, com o ordenamento jurídico em vigor.

O pedido do Parquet foi motivado por notícias veiculadas na imprensa sobre a concessão de pensão militar deixada em vida pelo Sr. Ailton Gonçalves Moraes Barros à sua esposa, no valor mensal de R\$ 22.800,00, após processo que culminou na expulsão do instituidor da pensão do Exército Brasileiro.

Em instrução, AudPessoal concluiu que o ordenamento jurídico deixou de assegurar a pensão baseada na “morte ficta” do militar instituidor.

Diante disso, propôs que o Tribunal firmasse o seguinte entendimento (peça 20): O pressuposto da ‘morte ficta’ não pode ser considerado como fato gerador da instituição da pensão de ex-militar expulso/excluído, sendo o implemento da morte real requisito necessário para que surja o direito subjetivo de seus beneficiários à pensão militar regida pelo art. 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019, consoante disposição expressa nos termos do art. 71 da Lei 6.880/1980 e art. 13 do Decreto 10.742/2021, assegurada a ausência de contagem recíproca do correspondente tempo de serviço para fins de aposentadoria em outro regime de previdência.

O Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário, por sua vez, julgou a representação procedente, nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator e diante do voto de desempate proferido pelo Presidente do Tribunal, em:

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

9.2. *recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo*



com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;

9.3. *dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Previdência Social de que o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto;*

9.4. *encaminhar à Comissão de Jurisprudência, com proposta de revogação, o projeto específico concernente ao Enunciado de Súmula 169, de 26/10/1982, do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 87 do Regimento Interno do TCU;*

9.5. *informar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa, aos Comandos Militares, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração legislativa do Sistema de Proteção dos Militares; e*

9.6. *dar ciência desta decisão ao representante e demais interessados.*

Eis o breve relato dos autos.

2. DA TEMPESTIVIDADE

O Ofício 34463/2025-TCU/Seproc, peça 69, que noticia a prolação do Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário, foi recebido pela Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República em 26 de agosto de 2025, terça-feira, conforme termo acostado à peça 71.

De acordo com os artigos 183 e 287, §1º do Regimento Interno do TCU, segundo os quais o prazo para a oposição de embargos de declaração é de dez dias, contados do recebimento pela parte da notificação -, o presente recurso é plenamente tempestivo.

3. DO CABIMENTO. DA CONSTATAÇÃO DAS OMISSÕES

De acordo com o art. 287 do Regimento Interno do TCU, são cabíveis os embargos de declaração sempre que houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

In casu, o Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário se omitiu, com a devida vênia, em justificar o endereçamento da recomendação constante do acórdão à Casa Civil da Presidência da República.

A partir da leitura do voto condutor do acórdão, de lavra do Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, percebe-se que houve clara omissão, não tendo sido apresentados fundamentos para o direcionamento da deliberação à Casa Civil, constando quanto ao ponto apenas que:

(...)

Adicionalmente, julgo pertinente recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, por não ter fundamento legal, sendo contraveniente com a legislação em vigor e, também, para que, com o ato de demissão por perda de posto e patente, não enseje pagamento de pensões previstas na Lei 3.765/1960 antes do falecimento do instituidor. Enquanto tal modificação não for promovida, dou ciência aos Comandos Militares de que a concessão de pensões aos beneficiários de militares expulsos, considerando a data do ato de publicação do ato de demissão, e não a data do óbito, afronta o art. 71 da Lei 6.880/1980, o art. 13 do Decreto 10.742/2021 e o art. 7º da Lei 3.765/1960, alterada pela Lei 13.954/2019.



(...)

Considerando, contudo, as discussões em andamento para reforma do sistema de proteção dos militares, julgo oportuno que este voto e o acórdão dele decorrente sejam encaminhados ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República e às Casas e Comissões do Poder Legislativo. (negritos nossos)

Diante disso, é imperioso observar a omissão com relação a importantes e decisivos dispositivos da Lei nº 14.600/2023, do Decreto nº 11.329/2023, do Decreto nº 9.203/2017 e do Decreto nº 12.002/2024, que estabelecem a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (incluindo-se a previsão de competência do Ministério da Defesa em matéria de proteção social e remuneração dos militares das Forças Armadas e de seus pensionistas), definem a estrutura regimental da Casa Civil, a política de governança da administração pública federal e as normas relativas à elaboração de atos normativos, e afastam, por conseguinte, eventual competência da Casa Civil da Presidência da República para implementar o comando contido no item 9.2 do Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário.

Todos os normativos referidos serão abordados adiante.

Ainda no que tange ao cabimento dos embargos de declaração, vale pontuar que os esclarecimentos a respeito das competências da Casa Civil são feitos por dever de cuidado, a fim de evitar qualquer tipo de responsabilização (vide Acórdão 1171/2014-Plenário) e, mesmo, por lealdade processual.

Como se sabe, a recomendação é uma deliberação de natureza colaborativa que, segundo art. 2º da Resolução TCU nº 315, de 2020, busca aperfeiçoar a gestão ou programas e ações do governo em termos de economicidade, eficiência e efetividade.

Ainda de acordo com o referido normativo, cabe à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar as recomendações.

Nesse sentido, as recomendações e alertas feitos pelo TCU, diferentemente das determinações, não possuem caráter cogente (vide Acórdão 2721/2011-Primeira Câmara).

Em que pese a ausência de cogência das recomendações, é importante diferenciar a discricionariedade do gestor para cumpri-las e a sua eventual incompetência.

Como visto, o gestor possui discricionariedade para, nos casos em que lhe é direcionada uma recomendação, avaliar a conveniência e a oportunidade de cumprimento, desde que o faça com a devida motivação.

O juízo de discricionariedade, em geral, refere-se à operacionalidade e à disponibilidade de recursos financeiros e humanos, entre outras condicionantes (vide Acórdão 1352/2022-Plenário).

No caso em tela, no entanto, não caberá à Casa Civil exercer mera discricionariedade em não observar a recomendação do item 9.2 do aresto da Corte. Falece-lhe, em verdade, a competência necessária para adotar as providências específicas pretendidas pelo Tribunal.

Verifica-se ainda a omissão quanto à inclusão do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica como destinatários das conclusões firmadas no acórdão, uma vez, que conforme explanação a seguir, seriam essas as Pastas Ministeriais competentes para o eventual cumprimento das deliberações constantes nos itens 9.2 e 9.3.

Vejamos.

4. DO MÉRITO.



4.1 *Da omissão com relação às competências da Casa Civil da Presidência da República.*

Conforme relatado, o Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário dirigiu uma recomendação à Casa Civil para que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais pertinentes, a saber, o art. 71 da Lei nº 6.880/1980, o art. 13 do Decreto nº 10.742/2021 e o art. 7º da Lei nº 3.765/1960, alterada pela Lei 13.954/2019.

Da leitura do Voto condutor do acórdão, observa-se que não foi apresentada motivação do direcionamento da deliberação à Casa Civil, tendo o Relator apenas fundamentando quanto ao ponto ser “pertinente recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021”.

Em que pese a legítima preocupação da Corte de Contas com o tema, o direcionamento da recomendação à Casa Civil não se coaduna com o desenho de governança da administração pública federal estabelecido na legislação vigente, o que representa evidente omissão.

De início, cumpre ressaltar que, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, a competência precípua da Casa Civil é assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições.

No âmbito dessa função, destacam-se a coordenação e a integração das ações governamentais, a análise do mérito e da compatibilidade das proposições, inclusive de matérias em tramitação no Congresso Nacional, bem como a coordenação e o acompanhamento da formulação de políticas públicas pelos Ministérios.

A Lei nº 14.600/2023 também prevê as áreas de competência do Ministério da Defesa. Dentre as prerrogativas da Pasta, constam competências para proteção social e remuneração de seus pensionistas. Vejamos:

Art. 24. Constituem áreas de competência do Ministério da Defesa:

(...)

XIV - proteção social e remuneração dos militares das Forças Armadas e de seus pensionistas;

Evidencia-se, assim, que as atribuições de coordenação e análise de ações de Governo atribuídas à Casa Civil coexistem com as competências do Ministério da Defesa, responsável pela remuneração dos pensionistas dos militares.

Esse desenho institucional revela que não há hierarquia da Casa Civil com relação aos Ministérios nem previsão legal que a habilite a substituir sua atuação. Ao contrário, as atividades de coordenação e análise exercidas pela Casa Civil pressupõem a atuação prévia dos órgãos setoriais no que tange à elaboração de políticas públicas e encaminhamento das respectivas proposições ao Presidente da República, nos termos do art. 46 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos, transcrito a seguir:

Art. 46. Compete privativamente aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos ao Presidente da República, conforme as competências dos órgãos.

É a partir desse encaminhamento que a Casa Civil exerce sua função de examinar a constitucionalidade, a legalidade, o mérito e a oportunidade política do ato.

Esse modelo de governança está consolidado no Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, que define a Estrutura Regimental da Casa Civil da Presidência da República. Conforme consta

do art. 24 do Anexo I do mencionado ato, uma das principais atribuições da Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil (SAG/CC) é realizar a análise de mérito das políticas públicas, de modo coordenado com os demais órgãos governamentais interessados.

Observa-se desse arcabouço institucional que a lei não atribui hierarquia à Casa Civil no que se refere à competência de coordenação de ações ou atores de governo para encaminhar proposições legislativas de políticas públicas para o Congresso Nacional. A propósito do assunto, confira-se o art. 1º do citado Decreto nº 11.329/2023:

Art. 1º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

[...]

Parágrafo único. As competências da Casa Civil de assessoramento do Presidente da República na coordenação, na integração, na articulação, no monitoramento e na avaliação da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal serão realizadas mediante demanda do Presidente da República e não implicam dever da Casa Civil de:

I - atuação em matérias da competência precípua de outros órgãos e entidades públicas federais; ou

II - intermediação na relação entre órgãos e entidades da administração pública federal e os órgãos de controle.

De modo complementar, o mencionado Decreto nº 12.002/2024, em seu art. 48, atribui à SAG/CC a competência de análise de mérito das proposições de atos normativos encaminhadas pelos Ministros de Estado, em colaboração com os órgãos de governo interessados.

A atuação da SAG/CC quanto à proposição de políticas públicas é, portanto, orientada por esses normativos, com foco na análise do mérito das propostas quanto à conveniência, oportunidade e alinhamento com as diretrizes governamentais, em articulação com os órgãos proponentes.

Pode-se observar, portanto, que a coordenação e apreciação de ações governamentais realizadas na Casa Civil da Presidência da República fundamentam-se em atividades previamente realizadas pelas áreas competentes nos órgãos interessados, aos quais cabe a iniciativa de elaborar diagnósticos, formular e encaminhar proposições de políticas públicas para apreciação do Presidente.

Assim, foi definida uma estrutura organizacional para garantir que cada órgão exerça suas funções no momento adequado, estabelecendo competência privativa para os Ministérios responsáveis pelas políticas e coordenações setoriais/temáticas.

A Casa Civil realiza a avaliação sobre a constitucionalidade, a legalidade, o mérito, a oportunidade e a conveniência política de um ato após o encaminhamento realizado pelo(s) Ministério(s) competente(s) e, uma vez finalizado tal juízo, cabe ao(s) órgão(s) competente(s) propor (em) o ato normativo para avaliação do Presidente da República.

Esse cenário evidencia que a opção do governo federal para a "governança" é mais aderente ao modelo funcional, situação em que ela é desconcentrada entre os Ministérios, dialogando também com o princípio da desconcentração da administração pública.

Importa pontuar que o modelo funcional é oposto ao modelo institucional, situação em que o Chefe do Poder Executivo definiria uma competência de supra-coordenação para órgão específico formalmente instrumentalizado para a tarefa.

Nesse sentido, não há na estrutura administrativa do Poder Executivo unidade definida como centro de governo, de maneira que as decisões são tomadas a depender da forma como cada política ou cada objeto foi organizado para ser processado.

No mesmo sentido, o relatório do Acórdão nº 945/2024 - TCU - Plenário considera que:

d) a Lei 14.600/2023 e o Decreto de estrutura regimental da Casa Civil delimitam a atuação do órgão no exercício de sua competência institucional de coordenação e de integração das ações governamentais, sendo sua competência precípua assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, não lhe cabendo, portanto, atribuições operacionais e executórias;

e) por meio do Decreto 9.203/2017, foi sistematizada a política de governança da administração pública federal, cujos arts. 6º e 13-A conduzem ao entendimento de que compete aos próprios órgãos e às entidades executar sua política de governança pública, devendo instituir, para tanto, Comitês Internos de Governança;

(...)

i) as atribuições de coordenação e análise de ações de governo atribuídas à Casa Civil coexistem, portanto, com as competências dos Ministérios responsáveis por políticas públicas setoriais; o modelo de governança se inicia com o encaminhamento de proposições de atos normativos concebidos e fundamentados pelos ministérios responsáveis pelas respectivas políticas públicas ou pelo Congresso Nacional.

É nesse contexto que, tradicionalmente, as atividades da Casa Civil são consideradas como de caráter político- estratégico. Portanto, a competência da Casa Civil é parametrizada pelos atos normativos submetidos à avaliação do Presidente da República.

Dessa forma, a partir de uma interpretação sistemática da Lei nº 14.600/2023 e do Decreto de estrutura regimental da Casa Civil, fica bem delimitada a atuação do Ministério palaciano, no âmbito da sua competência institucional de coordenação e integração das ações governamentais.

Por fim, ainda que o apontamento da Casa Civil como destinatária da deliberação tenha se dado em razão do seu suposto papel de articulação/coordenação, importante registrar que o Decreto nº 9.739/2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração direta, autárquica e fundacional, dentre outros, determina medidas de gestão e fortalecimento institucional, constando como diretriz a eliminação de superposições e fragmentações de ações.

A ratio normativa indica, para o caso aqui referenciado, que atuações sobrepostas devem ser evitadas, uma vez que têm o condão de fragmentar a atuação administrativa e sua eficiência:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

§ 1º As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes: II - eliminação de superposições e fragmentações de ações;

(...)



Dessa forma, conforme dispõe o art. 24, inciso XIV, da Lei nº 14.600/23, a competência em matéria de proteção social e remuneração dos militares das Forças Armadas e de seus pensionistas, incluindo-se a elaboração das proposições normativas pertinentes (art. 46 do Decreto nº 12.002/2024), é do Ministério da Defesa, e não da Casa Civil da Presidência da República.

Diante disso, conclui-se que a Casa Civil da Presidência da República não detém competência institucional para adotar medidas que visem ao atendimento da deliberação constante do item 9.2 do Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário, por inobservância do desenho da governança estabelecido para tratamento do tema.

4.2 Da omissão quanto à inclusão do Ministério da defesa e dos Comandos Militares como destinatários das deliberações

Conforme relatado, o Acórdão recorrido traz recomendação e ciência à Casa Civil e ao Ministério da Previdência Social, respectivamente, nos seguintes termos:

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Previdência Social de que o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto;

Para além da ausência de atribuição da Casa Civil, o não direcionamento adequado aos atores governamentais que de fato possuem competência e são diretamente atingidos pela recomendação e pela ciência dificultaria substancialmente o potencial atendimento das deliberações constantes nos itens 9.2 e 9.3, tendo em vista que não são destinatários formais do Acórdão.

Observa-se ainda que a não inclusão das Pastas Ministeriais limita materialmente o direito de insurgência dessas contra o Acórdão em questão, restringindo o exercício do contraditório e da ampla defesa. E o Ministério da Defesa e os Comandos das Forças Armadas possuem interesse em recorrer dos comandos dos itens 9.2 e 9.3.

Dessa forma, a ausência do Ministério da Defesa, dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica como destinatárias dos dispositivos constantes nos itens 9.2 e 9.3 configura omissão apta a inviabilizar o atendimento das disposições meritórias, como também se caracteriza como supressora do direito ao contraditório e à ampla defesa, a ser exercido em estágio recursal, de modo que deve ser suprida a omissão para incluí-los nos comandos dos itens 9.2 e 9.3 do acórdão embargado.

5. DOS PEDIDOS

Do exposto, a UNIÃO requer sejam conhecidos e acolhidos os embargos de declaração, sanando-se as omissões apontadas, para excluir a Casa Civil da Presidência da República da recomendação contida no item 9.2 do Acórdão nº 1839/2025-TCU-Plenário E para incluir o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica como destinatários das deliberações dos itens 9.2 e 9.3.

Por fim, pede que as ulteriores notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República sejam encaminhadas a esta Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República em face do Acórdão 1.839/2025-Plenário, da minha relatoria, exarado em representação, questionando a legalidade da denominada pensão por morte ficta.

Na oportunidade, o Plenário do TCU decidiu que o pressuposto da morte ficta não pode ser considerado como fato gerador da pensão de ex-militar expulso ou excluído das forças armadas, sendo o implemento da morte real requisito imprescindível para que surja o direito subjetivo de seus beneficiários à pensão militar.

Apesar de a referida tese ter se sagrado vencedora, não foi fixado entendimento de especial relevância para a Administração Pública sobre essa questão de direito, uma vez que a matéria não foi aprovada por 2/3 dos Ministros, conforme exigido no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

De toda forma, o Tribunal, naquela oportunidade, expediu recomendação e ciência para a Casa Civil da Presidência da República, contra as quais a ora embargante se insurge:

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Previdência Social de que o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto;

Neste momento processual, a embargante alega omissões quanto aos fundamentos para endereçamento da recomendação à Casa Civil (item 9.2.) e à não inclusão do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares como destinatários das deliberações constantes dos itens 9.2. e 9.3.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Conheço dos embargos de declaração, por preencherem os requisitos previstos nos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992.

No mérito, procede a omissão apontada em relação ao item 9.2., pois o artigo 46 do Decreto 12.002/2024 estabelece competência privativa dos Ministros de Estado para proposição de atos normativos ao Presidente da República. Cabível, portanto, incluir o Ministério da Defesa como destinatário da recomendação.

Rejeito, contudo, o argumento de que a Casa Civil deve ser excluída da responsabilidade de adotar providências para a alteração ou revogação do § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021 (item 9.2), pois como a própria embargante registrou, o artigo 48 do Decreto 12.002/2024 define ser atribuição da Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil analisar o mérito das proposições de atos normativos encaminhadas pelos Ministros de Estado.

Confirmo, assim, efeitos infringentes aos embargos de declaração para endereçar a recomendação ao Ministério da Defesa e à Casa Civil, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024.

Em relação ao item 9.3., não procede a omissão alegada, pois o voto que fundamentou a decisão embargada deixou assente que o objetivo da medida é garantir a legalidade dos benefícios



concedidos nos regimes distintos do Sistema de Proteção dos Militares, ou seja, evitar que militares expulsos e instituidores de pensões militares por morte ainda em vida venham a se aposentar ou instituir pensões em outros regimes, computando o tempo de serviço militar em duplicidade.

Assim, a ciência expedida pode demandar ações por parte dos gestores de outros regimes de previdência, e não dos que atuam no sistema de proteção dos militares.

Feitas essas considerações, manifesto-me pelo acolhimento parcial dos embargos de declaração e Voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2602/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.637/2023-7.
- 1.1. Apenso: 000.676/2025-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.
 - 3.2. Recorrente: Casa Civil da Presidência da República.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República em face do Acórdão 1.839/2025-TCU- Plenário;

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

 - 9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes;
 - 9.2. tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.839/2025-Plenário;
 - 9.3. recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que adotem providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;
 - 9.4. dar ciência da deliberação à embargante, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Previdência Social, ao representante e demais interessados.



10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2602-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 030.971/2015-2

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Órgão: Diretoria -Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

Responsáveis: Gustavo Diniz Ferreira Gusso (182.721.638-70); Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (30.190.219/0001-61).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

Representação legal: Vinícios Garuti Bento de Oliveira (246525/OAB-RJ), Cristiano Holanda Travassos Correa (117253/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Diniz Ferreira Gusso; Frederico Antonio Carneiro de Moraes (117.836/OAB-RJ), representando Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DESENVOLVIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pelo Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 222):

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto, conjuntamente, por Gustavo Diniz Ferreira Gusso e Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (peça 206) contra o Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (peça 190).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:



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 de Gustavo Diniz Ferreira Gusso e da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem perante o Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, abatendo-se os valores já ressarcidos:

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.470,42 D	28/01/2011
11,165,24 D	11/02/2011
16,082,21 D	25/02/2011
1.559,90 D	11/03/2011
11.470,74 D	22/03/2011
3.824,10 D	29/03/2011
2.962,74 D	06/04/2011
7.102,00 D	15/04/2011
3.327,28 D	28/04/2011
1.431,00D	05/05/2011
2.430,00 D	06/05/2011
2.415,37 D	13/05/2011
8.777,15 D	16/05/2011
880,00 D	27/05/2011
665.70 D	30/05/2011
3.076,67 D	06/06/2011
1.064,01 D	07/06/2011
6.800,00 D	08/06/2011
7.914,24 D	13/06/2011
5.000,00 D	15/06/2011
412,25 D	17/06/2011
2.387,03 D	28/06/2011
221,90 D	29/06/2011
1.578,10 D	06/07/2011
6.272,71 D	21/07/2011
1.120,60 D	25/07/2011
1.878,60 D	25/07/2011
498.88 D	03/08/2011



<i>1.800,00 D</i>	<i>04/08/2011</i>
<i>19.406,84 D</i>	<i>17/08/2011</i>
<i>57.860,00 D</i>	<i>18/08/2011</i>
<i>38.540,00 D</i>	<i>18/08/2011</i>
<i>725.80 D</i>	<i>23/08/2011</i>
<i>880.00 D</i>	<i>26/08/2011</i>
<i>500,00 D</i>	<i>02/09/2011</i>
<i>221.90 D</i>	<i>19/09/2011</i>
<i>7.978,06 D</i>	<i>23/09/2011</i>
<i>228,95 D</i>	<i>26/09/2011</i>
<i>322.991,98 D</i>	<i>30/06/2011</i>
<i>1.498,11 C</i>	<i>14/05/2012</i>
<i>1.431,00 C</i>	<i>31/05/2012</i>
<i>80,00 C</i>	<i>31/05/2012</i>
<i>1.636,13 C</i>	<i>11/06/2013</i>
<i>9.014,61 C</i>	<i>11/06/2013</i>
<i>14.369,08 C</i>	<i>11/06/2013</i>
<i>37.919,69 C</i>	<i>11/06/2013</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>19/04/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>03/05/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>23/06/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>10/07/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>30/08/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>18/10/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>13/11/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>15/12/2023</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>19/04/2024</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>24/05/2024</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>03/06/2024</i>
<i>7.627,15 C</i>	<i>19/06/2024</i>

9.2. aplicar, individualmente, a Gustavo Diniz Ferreira Gusso e à Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade 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\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



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

9.4. autorizar, também, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, o das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. informar o conteúdo desta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República em Santa Catarina, 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.

HISTÓRICO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) e de Gustavo Diniz Ferreira Gusso, ex-presidente dessa entidade, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquela entidade por força do Convênio 691/2009 (Siafi 728.048), firmado com o Fundo Nacional de Saúde com vigência de 31/12/2009 a 8/10/2011, tendo por objeto: a) elaborar e traduzir publicações físicas e virtuais, científicas ou leigas que sejam de interesse para os profissionais da atenção básica e da estratégia saúde da família; e b) promover encontros e eventos que visem o desenvolvimento e a qualificação da estratégia saúde da família (peça 2, p. 5).

2.1. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 1.485.000,00, dos quais R\$ 1.350.000,00 à conta do órgão concedente e R\$ 135.000,00 referentes à contrapartida da entidade conveniente, mais outras contrapartidas sob a forma de bens e serviços. Os recursos federais foram liberados por meio da ordem bancária 20100B825720 e foram creditados na conta específica do convênio em 8/10/2010 (peça 3, p. 33).

2.2. No âmbito do órgão concedente houve impugnação total das despesas em face da ausência de prestação de contas. O débito, de responsabilidade solidária do ex-gestor e da entidade por ele presidida, foi acrescido de R\$ 27.345,19, concernentes à devolução dos rendimentos de aplicação no mercado financeiro até 21/2/2012, o que elevou a dívida final, em valores históricos, para R\$ 1.377.345,19.

2.3. No âmbito desta Corte de Contas foi realizada a citação de Gustavo Diniz Ferreira Gusso em solidariedade com a Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos em sua administração, bem como da não apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por força do ajuste em tela (peça 7, p. 6).

2.4. Após a análise de mérito da então Secex/MT, tendo o D. Representante do Ministério Público/TCU, em parecer acostado à peça 32, em essência, manifestado anuência à proposta da unidade técnica, houve a prolação do Acórdão 125/2018- TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, que considerou revel Gustavo Diniz Ferreira Gusso, julgou irregulares as contas deste responsável e da entidade, condenando-os, solidariamente, em débito, com aplicação de multas individuais, naquela oportunidade, fixadas no valor de R\$ 200.000,00 cada (peça 33).

2.5. Foram opostos embargos de declaração pela SBMFC, os quais foram julgados pelo Tribunal por meio do Acórdão 879/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, declarando-



se, de ofício, a nulidade da citação de Gustavo Diniz Ferreira Gusso (dirigente), assim como dos atos dela decorrentes, incluindo o acórdão condenatório, pelo fato de o expediente não ter sido remetido ao seu endereço atualizado, alterado antes de seu chamamento aos autos, estendendo-se os efeitos à corresponsável SBMFC (peça 52).

2.6. Após a realização de nova citação dos responsáveis (peças 58-61), concordando com a proposta de encaminhamento da unidade técnica responsável pela instrução inicial do feito (peças 89-91), corroborada pelo Parquet especializado (peça 92), foi proferido o Acórdão 911/2022-TCU-Plenário, que, no essencial, rejeitou parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, reconheceu a sua boa-fé e fixou novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, nos termos do art. 202, § 4º, do RITCU e arts. 19 e 57 da Lei 8.443/1992 (peça 101).

2.7. Na sequência, após a oposição de dois novos embargos de declaração, o segundo deles foi acolhido parcialmente para esclarecer aos embargantes acerca da impossibilidade de o Tribunal autorizar o recolhimento parcelado de apenas parte da dívida, por falta de amparo legal, motivo por que manteve inalterado o Acórdão 911/2022-TCU-Plenário (peça 141).

2.8. Não realizado o recolhimento integral do débito, ainda que de forma parcelada, e apresentadas alegações de defesa adicionais, a unidade técnica (AudTCE) propôs acatá-las parcialmente para reduzir do débito imputado as parcelas de R\$ 17.940,00 e de R\$ 19.000,00 (peças 166-168), tendo o Representante do Ministério Público/TCU, em parecer acostado à peça 173, sugerido, adicionalmente à proposta da unidade técnica, o acolhimento das alegações de defesa para se abater do débito também as quantias de R\$ 57.860,00 e 38.540,00.

2.9. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus (peça 190). Julgou irregulares as contas da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade e de Gustavo Diniz Ferreira Gusso (ex-dirigente), com fulcro no art. 16, III, “c”, da Lei 8.443/92, condenou-os em valores de débito solidário e aplicou-lhes, individualmente, multas com fundamento no art. 57 da referida lei, no valor de R\$ 100.000,00 cada.

2.10. No Voto condutor do julgamento (peça 191), explicitou-se os motivos pelos quais o Tribunal discordou das divergências apontadas pelo MPTCU e acolheu a proposta de encaminhamento da unidade técnica (AudTCE). Também registrou expressamente que a dosimetria da multa aplicada na primeira oportunidade de julgamento por meio do Acórdão 125/2018-TCU-Plenário permaneceria na mesma proporção, salientando que correspondeu a aproximadamente 10% do montante do débito atualizado.

2.11. Irresignados, os responsáveis acima nominados interuseram os recursos de reconsideração que serão analisados a seguir.

ADMISSIBILIDADE

Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 208 e do despacho da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues acostado à peça 210.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

O presente exame contempla as seguintes questões:

Regularidade dos gastos;

Razoabilidade da multa.

Análise da alegação de regularidade dos gastos (peça 206, p. 3-6)



5.1. Os recorrentes defendem que os gastos impugnados foram, conforme farta documentação acostada aos autos na fase processual anterior, realizados para o atingimento do objeto do convênio, devendo serem acatados para se julgar regulares suas contas, ainda que com ressalvas.

5.2. Nesse sentido, afirmam que os documentos que comprovam a regularidade dos gastos referentes às parcelas de R\$ 57.860,00 e 38.540,00, constantes do débito imputado, devem ser acatados, afirmando que o parecer do Ministério Público/TCU assim também entendeu, havendo equívoco na análise empreendida pela unidade técnica e com a qual concordou o Tribunal.

5.3. Isso porque, ao contrário do que se afirmou sobre o acatamento de tais gastos estarem sendo pedidos em duplicidade, eis que informou a unidade técnica que já haviam sido abatidos do montante do débito, não há nos autos quaisquer despesas com os mesmos valores, sendo a documentação que comprova a regularidade dos gastos utilizadas para o abatimento somente destas duas parcelas.

5.4. No que diz respeito ao débito oriundo da não comprovação da regular aplicação da taxa de inscrição, mais aplicação financeira, que totalizam R\$ 322.991,98, questionam os recorrentes a fundamentação utilizada pelo Tribunal para não acatar os documentos comprobatórios das despesas trazidos na fase processual anterior sob o fundamento de que as despesas teriam ocorrido antes ou após a vigência do Convênio, afirmando que dos 114 processos de pagamento trazidos aos autos, 50 deles ocorreram dentro do período de vigência do Convênio.

5.5. Ademais, cita jurisprudência desta Corte que acata pagamentos efetuados após a vigência do convênio, caso o fato gerador tenha ocorrido no período de vigência, justamente o que ocorreu no presente caso concreto, requerendo os recorrentes que essas despesas (ocorridas durante e após a vigência do Convênio), sejam acatadas.

Análise:

5.6. Não assiste razão aos recorrentes. No que diz respeito aos valores de R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00, está correta a análise empreendida pela unidade técnica responsável pela instrução do feito na fase processual anterior, com a qual concordou o Tribunal, eis que os valores foram abatidos do saldo do débito relativo às despesas havidas com o recolhimento de taxa de inscrição.

5.7. À peça 191 dos presentes autos, restou consignado pelo Relator a quo:

25. Restaram acatadas as despesas relativas às metas 1 e 2 – conta corrente: concedente e contrapartida financeira; contrapartida em bens e serviços; e recursos arrecadados com as taxas de inscrição do evento, nos montantes sintetizados no quadro abaixo (peça 166, p. 4, e peça 89, p. 4-5):

Despesa	Valor (R\$)
Prestação de contas – Meta 1 e 2 – conta corrente convênio 22.491-x – peça 66, p. 27-36	1.217.162,52
Contrapartida de bens e serviços – peça 66, p. 41-42	52.500
Prestação de contas – contrapartida financeira metas 1 e 2 – conta corrente – SBMFC – 10.791-3 – peça 66, p. 43-45	138.484,61
Prestação de contas – Demonstrativo Financeiro – Taxa de Inscrição 11º SBMFC – C/C 39.901-9 – peça 66, p. 46-55	461,006,42

Tabela 3

26. Todavia, não foram aprovadas despesas que totalizaram R\$ 604.962,08 e podem ser divididas em três blocos:



a) as que constam do extrato bancário e não estão amparadas por documentação: R\$ 17.940,00, R\$ 19.000,00, R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00, que atingem R\$ 133.340,00;

b) aquelas que não guardaram relação com as metas, intituladas “despesas não consideradas”, de R\$ 148.630,10 (peça 89, p. 4, e tabela de peça 66, p. 38/40); e

c) as que não foram comprovadas com taxa de inscrição mais aplicação financeira e totalizaram R\$ 322.991,98 ($R\$ 750.506,38 + R\$ 33.492,05 - R\$ 461.006,42 = R\$ 322.991,98$) – peça 66, p. 46-55.

5.8. Confrontando tais informações com aquelas constantes da peça 66, p. 53-55, que tratam de despesas no montante de R\$ 461.006,42 acatadas pelo Tribunal na fase processual anterior para o abatimento do débito, conforme tabela 3 acima transcrita, e verificando-se que os valores de R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00 constam das despesas indicadas pelos recorrentes na mesma peça 66, p. 53-55, verifica-se que as quantias já foram excluídas do débito apurado nos presentes autos.

5.9. O que se verifica, em verdade e pode ter sido motivo de equívoco por parte do Ministério Público/TCU e dos recorrentes, é que os valores foram transferidos da conta específica do Convênio, em 18/7/2011, para a conta na qual eram geridos os recursos das taxas de inscrição, constando tal informação do extrato bancário acostado à peça 68, p. 109, do qual se verifica que os valores foram transferidos para a conta corrente 39.901-9, justamente a conta de movimentação das taxas de inscrição, havendo, portanto, duas saídas das contas correntes (específica e de gestão das taxas de inscrição), mas somente uma comprovação de despesas custeadas com tais valores e que foram acatadas na fase processual anterior.

5.10. No que diz respeito ao outro débito, oriundo das aplicações das verbas arrecadadas a título de taxa de inscrição, que perfaz o montante de R\$ 322.991,98, melhor sorte não assiste aos recorrentes, pois, além de ter o Tribunal verificado a ocorrência de pagamentos realizados fora do prazo de vigência do ajuste, também se observa dos documentos que supostamente comprovariam as despesas, acostados à peça 164, que os comprovantes de pagamento não permitem que seja estabelecido o necessário nexo de causalidade entre os recursos do convênio e as despesas havidas.

5.11. Isso porque os comprovantes de pagamento anexados pelos recorrentes referem-se a movimentações de conta corrente diferente da qual os recursos deveriam ser movimentados, no caso a conta 39.901-9 na qual foram movimentados os recursos das taxas de inscrição, são ilegíveis ou não indicam a conta de origem dos recursos. Dessa forma, sendo ônus dos recorrentes a comprovação da boa e regular aplicação das verbas transferidas pela União e não sendo possível se estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos públicos e as despesas havidas em razão da movimentação em conta corrente diferente daquelas onde os recursos deveriam ser movimentados, não há razões para se acatar o pleito recursal.

Análise da razoabilidade e da proporcionalidade na dosimetria das multas aplicadas, haja vista o reconhecimento da boa-fé e o longo período transcorrido desde a execução do convênio (peça 206, p. 6-8 e p. 9)

6.1. Afirmam os recorrentes que esta Corte, ao arbitrar o valor das multas aplicadas, não observou os requisitos pertinentes e constantes de seus julgados. Isso porque, ao fixar a multa contra a qual se recorre, o D. Relator a quo assim se manifestou (peça 191):

38. Por fim, considerando que a multa aplicada na primeira oportunidade de julgamento dos autos (Acórdão 125/2018-TCU-Plenário) correspondeu a aproximadamente 10% do débito atualizado imputado, observo a mesma proporção no tocante à pena ora infligida.

6.2. Ocorre que o primeiro julgamento foi proferido à revelia dos responsáveis, quando o Tribunal arbitrou a multa em 10% sobre o débito, e o segundo julgamento se deu após a apresentação

de alegações de defesa das quais os Tribunal pode aferir a boa-fé dos recorrentes e acolher valores anteriormente considerados no montante do débito, bem como efetuaram o recolhimento de parcelas, a despeito das dificuldades financeiras, inclusive com a concessão de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, o que somente é cabível quando constatada a boa-fé, tendo mantido a multa, entretanto, no patamar de 10% sobre o valor do débito.

6.3. Dessa forma, e tendo esta Corte afirmado, quando da prolação do Acórdão 2677/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que “na dosimetria da sanção pelo TCU, é possível considerar o comportamento da parte no curso do processo, ou seja, sua boa-fé processual” e o que restou consignado no Acórdão 1882/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, no qual foi ressaltado que o Tribunal deve observar a isonomia de tratamento em casos análogos na dosimetria da multa, requerem os recorrentes exclusão da multa ou, sucessivamente, sua redução.

Análise:

6.4. A alegação dos recorrentes é plausível.

6.5. Não obstante inexistam nos autos elementos aptos a afastar integralmente as multas aplicadas pelo Tribunal aos recorrentes, suas razões recursais demonstram que não foi observada, no arbitramento da multa, a jurisprudência desta Corte no que diz respeito à existência de boa-fé e no tratamento isonômico com casos análogos.

6.6. A propósito, reconhece-se que o efeito principal do reconhecimento da boa-fé no âmbito do Tribunal guarda relação com a possibilidade de fixação do benefício de um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito atualizado. Todavia, admite-se outras consequências.

6.7. Nesse sentido, tendo o Tribunal reconhecido expressamente a boa-fé dos recorrentes na fase processual anterior, tal fato deve ser levado em consideração na fase de dosimetria da pena como circunstância atenuante, impondo a esta Corte a redução da penalidade aplicada.

6.8. Desse modo, a despeito de ser reconhecida a liberdade do Tribunal para fixar a dosimetria da multa, com a devida vênia, vislumbra-se plausibilidade na redução do valor da multa, sugestão única de reforma feita nesta instrução.

Pedidos recursais (peça 206, p. 8-9)

7.1 Os recorrentes requerem o provimento do recurso, para que o Tribunal reconheça como despesa regular e afaste duas parcelas do débito questionadas, nos valores de R\$ 133.340,00 e R\$ 322.991,98, aprovando-se com ressalvas as presentes contas, ou, ao menos, que seja reconhecida a validade das duas despesas remanescentes da parcela de R\$ 133.340,00, bem como dos cinquenta processos cuja datação pode atestar os pagamentos no período do convênio.

7.2. Alternativamente, requerem que sejam acatadas as despesas de R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00, ambas realizadas em 18/8/2011.

7.3. Também requerem seja reconsiderada a aplicação das multas individuais no valor de R\$ 100.000,00, tornando-as insubsistentes em razão da boa-fé dos recorrentes e do longo período transcorrido desde a vigência do convênio.

7.4. Por fim, ressaltaram a juntada de substabelecimento do advogado Vinícios Garuti Bento de Oliveira (OAB/RJ 246525), que requerem seja habilitado para todos os atos processuais, incluindo o recebimento de intimações e notificações.

Análise:



7.5. Com exceção da proposta de redução do valor das multas defendida nesta instrução, os demais pedidos dos recorrentes não podem ser acolhidos.

7.6. Conforme analisado nesta instrução, não pode ser afastada a glosa dos valores apontados pelos recorrentes em razão da ausência do indispensável nexo de causalidade, o que não foi suficientemente comprovado nos autos.

7.7. Quanto à alegação no sentido de que sejam acolhidas as parcelas indicadas no parecer do MPTCU que antecedeu a decisão recorrida, com a devida vênia, salienta-se que a manifestação do parquet possui natureza opinativa e, naquela ocasião, não prevaleceu no julgamento realizado pelo Tribunal, que anuiu à proposta de encaminhamento da unidade técnica (AudTCE) para excluir do montante do débito apenas os valores apontados naquela manifestação final da unidade técnica (peças 166-168). A propósito, os motivos para a recusa das parcelas vislumbradas pelo MPTCU (peça 173) foram registrados no Voto do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus (peça 191).

7.8. De resto, os recorrentes não apresentaram elementos comprobatórios que permitam a acolhida das demais parcelas pretendidas, faltando-lhes a demonstração do nexo de causalidade que as conciliasse com despesas realizadas constantes da relação de pagamentos, dentro do objeto do ajuste e evidenciada na documentação bancária.

7.9. Desse modo, excetuada a proposta de redução do valor das multas aplicadas sustentada nesta instrução, os demais pedidos dos recorrentes não se sustentam e não podem ser acolhidos pelo Tribunal.

7.10. Por fim, cabe registrar a juntada de substabelecimento do advogado Vinícios Garuti Bento de Oliveira, OAB/RJ 246525 (peça 205), tendo-se requerido no recurso que ele seja habilitado para todos os atos processuais, incluindo o recebimento de intimações e notificações (peça 206, p. 9).

CONCLUSÃO

Do exame, é possível concluir que:

a) não restou comprovada a regularidade dos gastos impugnados na fase processual anterior e que remanesceram como valores que compõem o débito solidário imputado aos recorrentes; e

b) quanto à dosimetria da multa, é plausível o acolhimento parcial das razões recursais para reduzir o valor das multas aplicadas em atenção à isonomia de tratamento e ao reconhecimento da boa-fé dos recorrentes, bem como em razão das circunstâncias processuais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) e Gustavo Diniz Ferreira Gusso contra o Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para reduzir o valor das multas aplicadas aos recorrentes;

b) 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.

O Diretor de Subunidade da AudRecursos divergiu parcialmente para proposta do Auditor, no que foi acompanhado pelo titular da Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU:



*Manifesto-me **parcialmente discordante** do exame de mérito apresentado na peça precedente, por entender descabida a proposta de redução do valor das multas aplicadas aos recorrentes.*

Para esclarecer a divergência, é importante destacar as considerações do auditor responsável pela instrução precedente (grifos no original e acrescidos):

6.4. A alegação dos recorrentes é plausível.

6.5. Não obstante inexistam nos autos elementos aptos a afastar integralmente as multas aplicadas pelo Tribunal aos recorrentes, suas razões recursais demonstram que não foi observada, no arbitramento da multa, a jurisprudência desta Corte no que diz respeito à existência de boa-fé e no tratamento isonômico com casos análogos.

6.6. A propósito, reconhece-se que o efeito principal do reconhecimento da boa-fé no âmbito do Tribunal guarda relação com a possibilidade de fixação do benefício de um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito atualizado. Todavia, admite-se outras consequências.

6.7. Nesse sentido, tendo o Tribunal reconhecido expressamente a boa-fé dos recorrentes na fase processual anterior, tal fato deve ser levado em consideração na fase de dosimetria da pena como circunstância atenuante, impondo a esta Corte a redução da penalidade aplicada.

6.8. Desse modo, a despeito de ser reconhecida a liberdade do Tribunal para fixar a dosimetria da multa, com a devida vênia, vislumbra-se plausibilidade na redução do valor da multa, sugestão única de reforma feita nesta instrução.

(...)

8. Do exame, é possível concluir que:

(...)

*b) quanto à dosimetria da multa, **é plausível o acolhimento parcial das razões recursais para reduzir o valor das multas aplicadas** em atenção à isonomia de tratamento e ao reconhecimento da boa-fé dos recorrentes, bem como em razão das circunstâncias processuais.*

Discordo da conclusão de que “não foi observada, no arbitramento da multa, a jurisprudência desta Corte no que diz respeito à existência de boa-fé e no tratamento isonômico com casos análogos”.

Não se justifica a flexibilização da deliberação recorrida no que tange à dosimetria da multa. Para tanto, seriam necessários razões ou documentos capazes de reduzir, nesta etapa recursal, o valor do débito solidário imputado aos recorrentes ou mesmo a comprovação de circunstâncias atenuantes excepcionais ainda não consideradas pelo Tribunal. Nada disso ocorreu.

A propósito, cabe salientar que não se amolda ao caso concreto a jurisprudência mencionada pelos recorrentes no intuito de que seja considerada a boa-fé para afastar ou reduzir as multas aplicadas.

Nesse sentido, os Acórdãos 1411/2017 e 1214/2018, ambos do Plenário do TCU, são processos nos quais a boa-fé levada em conta pelo Tribunal remete à boa-fé processual constatada em delações premiadas e acordos de leniência, assim considerada uma conduta excepcionalmente proativa da parte que tenha descortinado os fatos e auxiliado na apuração das irregularidades.

As condutas da entidade e de seu ex-dirigente em nada se assemelham às situações dos precedentes mencionados, sendo que, nos presentes autos, houve simplesmente a anulação do primeiro julgamento (Acórdãos 125 e 879/2018-TCU-Plenário, peças 33 e 52) e, por ocasião do novo



juízo, a concessão de um novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c art. 202 do Regimento Interno/TCU (Acórdão 911/2022-TCU-Plenário, peça 101), o qual, todavia, não foi realizado pelos responsáveis, culminando na decisão ora recorrida (Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, peça 190).

Neste ponto, observa-se que o débito resultou montante inferior ao do julgamento anulado, haja vista a exclusão de parcelas consideradas aceitas pelo Tribunal com respaldo na instrução processual, o que também resultou na redução do valor das multas aplicadas, de R\$ 200.000,00 para R\$ 100.000,00.

Portanto, não se verifica nos presentes autos inobservância da jurisprudência do TCU no que diz respeito à existência de boa-fé e ao tratamento isonômico de casos análogos.

As condutas dos responsáveis foram consideradas na deliberação recorrida para efeito de fixação do valor das multas. Aliás, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/92 c/c art. 267 do RI/TCU, a própria multa poderia ter sido aplicada pelo Tribunal adotando-se qualquer valor ou percentual até 100% do montante atualizado do débito, o que denota, no caso concreto, a observância da razoabilidade e da proporcionalidade na dosimetria realizada pelo Tribunal. Independentemente do percentual adotado, a decisão recorrida constituiu um julgamento novo baseado no conjunto probatório dos autos naquele momento, o qual fundamentou uma condenação em débito e aplicação de multas com valores inferiores aos da deliberação anulada.

Sobre a arguição de boa-fé, seu reconhecimento resultou na concessão do prazo improrrogável de que trata o art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c art. 202 do Regimento Interno/TCU para que o débito fosse recolhido sem juros, mas seus efeitos não são duradouros. Com efeito, ao término do referido prazo sem o devido recolhimento, sucedeu o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis em débito atualizado e acrescido de juros, bem como a aplicação das multas.

Com efeito, a anulação do primeiro julgamento e a prolação de um novo acórdão condenatório não evidencia boa-fé dos responsáveis, mas apenas o saneamento do processo mediante a realização de nova citação (peças 58-61), após o que foi proferida a decisão recorrida que, considerando os elementos de defesa apresentados, resultou condenação menos gravosa, todavia, na qual foram observados os requisitos para responsabilização.

Não há fundamento para redução no valor da multa na perspectiva desta manifestação técnica, porquanto a irregularidade ou a responsabilidade não foram mitigadas pelas razões recursais. Também não resta pendente de consideração pela Corte de Contas nestes autos qualquer aspecto de boa-fé ou de isonomia com casos análogos como circunstâncias atenuantes para fixação do valor das penalidades.

Desse modo, sem justo motivo para endossar a conclusão da instrução precedente no sentido da redução do valor das multas aplicadas, proponho conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade e pelo Sr. Gustavo Diniz Ferrera Gusso, em face do Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jonathan de Jesus.

Por meio da deliberação recorrida, este Tribunal apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor dos recorrentes, julgou irregulares as



respectivas contas especiais e os condenou, solidariamente, ao ressarcimento de dano ao Erário e, individualmente, ao pagamento de multa em razão de não comprovação do regular emprego de parte dos recursos descentralizados e arrecadados por meio do Convênio 691/2009, Siafi 728.048.

Para melhor compreensão da matéria, faz-se necessário tecer breve histórico dos fatos.

O convênio teve vigência no período de 31/12/2009 a 8/10/2011, com prazo para apresentação de prestação de contas em 7/11/2011. O ajuste tem por objeto a realização de ações destinadas a promover e a fortalecer a Atenção Básica de Saúde dentro da Estratégia Saúde da Família.

Para implementação do objeto do convênio, foi acordada a quantia de R\$ 1.485.000,00, dos quais R\$ 1.350.000,00 foram assumidos pelo órgão concedente e R\$ 135.000,00 referem-se à contrapartida da entidade conveniente, sendo R\$ 52.500,00 sob a forma de bens e serviços e R\$ 82.500,00, mediante integralização financeira. Os recursos federais foram creditados na conta corrente vinculada ao convênio em 8/10/2010.

O plano de trabalho anexo ao ajuste detalhou as metas e serviços, bem como a forma de custeio do convênio:

Objeto	Concedente (R\$)	Contrapartida (R\$)
<u>Meta 1:</u> elaborar e traduzir publicações físicas e virtuais, científicas ou leigas que sejam de interesse de profissionais da atenção básica e da estratégia saúde da família.	547.500,00	30.000,00
<u>Meta 2:</u> promover encontros e eventos que visem ao desenvolvimento e à qualificação da estratégia saúde da família.	802.500,00	52.500,00
Locação de imóvel para dar suporte às ações do convênio.		15.000,00 (*)
Pagamento de serviços a pessoa jurídica para dar suporte às ações do convênio.		37.500,00 (*)
Total (R\$ 1.485.000,00)	1.350.000,00	135.000,00 (**)

(*) Não consta como contrapartida financeira (desembolso financeiro) da entidade, mas como contrapartida em bens e serviços.

(**) inclui o valor de contrapartida não financeira e financeira.

O motivo da instauração da tomada de contas especial e da certificação da irregularidade das contas em nome dos responsáveis foi a omissão no dever de prestar contas.

No âmbito desta Corte de Contas, após citação da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade e do Sr. Gustavo Diniz Ferrera Gusso, os responsáveis apresentaram extensa documentação a título de prestação de contas, a qual mereceu acurada análise da Unidade Técnica de origem e do Ministério Público (peças 66, 89/91).

Alguns aspectos chamaram a atenção pela Unidade Técnica. Além dos recursos inicialmente previstos para o convênio (R\$ 1.485.000,00), o ajuste contou com rendimentos de aplicação financeira, no valor de R\$ 27.345,19, totalizando a quantia histórica de R\$ 1.512.345,19, que deveria ser movimentada na conta corrente vinculada. Assim, eventual saldo de rendimentos de aplicação financeira não aplicado no objeto do acordo deveria também ser restituído ao Erário.

Outra fonte de custeio do convênio, identificada na análise da prestação de contas, deriva da arrecadação de taxas de inscrição de participantes e de receita obtida de venda em estandes, durante 11º Congresso Brasileiro de Medicina de Família e Comunidade, ocorrido em Brasília, no período de 23 a 26/6/2011. O referido evento integrou a meta 2 do objeto do ajuste. Os recursos foram



movimentados em conta de titularidade da entidade conveniente (Banco do Brasil, Agência nº 4428-8, c/c 39.901-9) e totalizaram a quantia de R\$ 783.998,40, correspondentes ao somatório do valor arrecadado no Congresso (R\$ 750.506,38) e do rendimento de aplicação financeira (R\$ 33.492,02). Logo, esses valores também fizeram parte da prestação de contas.

A Unidade Técnica analisou os extratos bancários das contas utilizadas na execução do convênio, confrontou os lançamentos de despesa com os respectivos comprovantes de pagamentos e verificou a adequação dos dispêndios às finalidades do ajuste.

Dessa forma, foram acatadas as seguintes despesas (peça 166, p. 4, e peça 89, p. 4-5):

Despesa	Valor (R\$)
Despesas referentes às Metas 1 e 2 do plano de trabalho, custeadas com recursos federais depositados na conta corrente vinculada convênio (Banco do Brasil, Agência 0010-8, conta corrente nº 22.491-x) – peça 66, p. 27-36	1.217.162,52
Despesas custeadas com contrapartida em bens e serviços – peça 66, p. 41-42	52.500,00
Despesas custeadas com contrapartida financeira, relativas às metas 1 e 2 do plano de trabalho. Os recursos foram movimentados na conta corrente de titularidade da entidade conveniente (Agência nº 4428-8, conta corrente nº 10.791-3 – peça 66, p. 43-45	138.484,61
Despesas custeadas com a arrecadação de taxa de inscrição, para realização do 11º Congresso Brasileiro de Medicina de Família e Comunidade. Os recursos movimentados em conta de titularidade da entidade conveniente – Banco do Brasil, Ag. nº 4428-8, conta corrente nº 39.901-9 – peça 66, p. 46-55	461.006,42

No entanto, a Unidade instrutiva de origem rejeitou os demais gastos, no total de R\$ 604.962,08, em razão das seguintes inconsistências:

a) despesas constantes do extrato bancário da conta vinculada ao ajuste, sem amparo em documentação idônea: R\$ 17.940,00, R\$ 19.000,00, R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00, no total de R\$ 133.340,00;

b) despesas sem relação com as metas do convênio, intituladas “despesas não consideradas”, no valor de R\$ 148.630,10 (peça 89, p. 4, e tabela de peça 66, p. 38/40); e

c) despesas não suportadas pela receita da taxa de inscrição, acrescidas de rendimentos aplicação financeira, totalizando R\$ 322.991,98 (R\$ 750.506,38 + R\$ 33.492,05 – R\$ 461.006,42 = R\$ 322.991,98) – peça 66, p. 46-55.

Por meio do Acórdão 911/2022-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Bruno Dantas e mantido pelos Acórdãos 1668/2022 e 2288/2022, ambos do Plenário, o Tribunal, ao acompanhar o voto do E. Relator e os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, considerando a boa-fé dos responsáveis, fixou novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito referente às despesas não justificadas.

Tendo em vista que não houve liquidação tempestiva do débito, os responsáveis apresentaram novos elementos probatórios de despesas (peças 162/164), os quais foram submetidos à análise da Unidade Técnica e do Ministério Público.

Foram acolhidas, apenas, as despesas de R\$ 19.000,00 e R\$ 17.940,00, por terem sido realizadas por meio da conta vinculada ao ajuste, terem correlação com as metas do convênio e estarem suportadas por documentação comprobatória correspondente à movimentação bancária (peça 66, p. 32 e 36). Os demais gastos impugnados permaneceram injustificados.



Assim, por meio do Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jonathan de Jesus, esta Corte julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenando-os, solidariamente, à recomposição de dano ao Erário e, individualmente, ao pagamento de multa.

Nesta etapa recursal, os recorrentes aduzem, em síntese, a regularidade dos gastos e a falta de razoabilidade da multa a eles aplicada.

O auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de reduzir a dosimetria da penalidade cominada aos recorrentes, considerada a boa-fé dos responsáveis.

Divergindo da proposta do auditor, o Diretor de Subunidade da AudRecursos, acompanhado pelo titular da Unidade Técnica e pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, manifesta-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

Feita essa apresentação, **decido**.

Ratifico despacho de admissibilidade prévia do recurso de reconsideração (peça 210), satisfeitos os requisitos estabelecidos nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992.

No mérito, acompanho os pareceres do titular da Unidade Técnica e do Ministério Público, cujas razões, desde logo, incorporo ao meu voto, sem prejuízo de fazer as seguintes considerações.

Os recorrentes sustentam a regularidade gastos nos valores de R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00, os quais não foram acolhidos pela instância *a quo*.

Afirmam que os fatos geradores das despesas com recursos oriundos de arrecadação de taxa de inscrição e dos respectivos rendimentos de aplicação financeira, no montante de R\$ 322,991,98, teriam ocorrido dentro do período de vigência do convênio.

Ocorre, todavia, que as despesas nos valores de R\$ 57.860,00 e R\$ 38.540,00 já constavam da relação de gastos anteriormente apresentados pela defesa (peça 66, p. 53-55), as quais foram acolhidas pelo Tribunal, tendo sido, assim, excluídas do débito.

Quanto à aplicação da despesa custeada com recursos de arrecadação da taxa de inscrição, no valor de R\$ 322.991,98, não assiste razão à defesa. Os documentos anexados pelos recorrentes (peça 164) não permitem estabelecer o nexo causal entre os recursos do convênio e os dispêndios declarados. A falta de estabelecimento dessa correlação é agravada pelo fato de os recursos de arrecadação de taxa de inscrição terem sido movimentados fora da corrente vinculada ao convênio, contrariando expressa disposição do instrumento ajuste (Cláusula Segunda, item II, subitem 2.13 (peça 3, p. 60).

Quanto à dosimetria da penalidade, a multa aplicada aos recorrentes observou os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, respeitando o limite de até 100% do débito, conforme prevê o art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU.

Finalmente, nenhum dos precedentes mencionados pela defesa amoldam-se ao caso em análise, pois aqueles se referem à boa-fé processual verificada em acordos de leniência ou em delações premiadas.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso de reconsideração e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.



WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2603/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.971/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
 - 3.2. Responsáveis: Gustavo Diniz Ferreira Gusso (182.721.638-70); Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (30.190.219/0001-61).
 - 3.3. Recorrentes: Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (30.190.219/0001-61); Gustavo Diniz Ferreira Gusso (182.721.638-70).
4. Órgão/Entidade: Diretoria -Executiva do Fundo Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Vinícios Garuti Bento de Oliveira (246525/OAB-RJ), Cristiano Holanda Travassos Correa (117253/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Diniz Ferreira Gusso; Frederico Antonio Carneiro de Moraes (117.836/OAB-RJ), representando Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade e pelo Sr. Gustavo Diniz Ferreira Gusso, contra o Acórdão 1857/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jonathan de Jesus;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, em:

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

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2603-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 003.694/2017-8 [Aposos: TC 029.888/2017-4, TC 004.930/2019-3]

Natureza(s): I Pedido de reexame (Representação)

Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Alberto Machado Soares (169.284.156-49); Angela Maria Constantino Barberio (713.116.887-49); Antonio Feris Filho (036.296.357-68); Antonio Florencio de Queiroz Junior (504.456.507-53); Antonio Henrique de Albuquerque Filho (360.948.207-97); Antonio Lopes Caetano Lourenco (030.422.607-63); Armando Bloch da Cunha Valle (028.454.077-34); Carla Christina Fernandes Pinheiro (008.970.047-36); Esther Gomes Gonçalves (199.175.037-49); Etevaldo Bastos (073.106.927-72); Flavio Luis Vieira Souza (034.223.967-80); Gilberto Neder Amendoeira (182.394.717-49); Jorge Luiz das Neves Moraes (003.196.457-54); Jorge Marão Filho (099.326.077-20); Jose Essiomar Gomes da Silva (889.241.817-34); José Macena da Silva (173.759.757-87); João Batista Porto Cursino de Moura (239.017.137-00); Julio Cezar Rezende de Freitas (271.069.427-15); Leoncio Lameira de Oliveira (713.894.747-04); Luiz Edmundo Quintanilha de Barros (331.351.857-53); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87); Manoel Martins Meireles (265.607.637-49); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Marlene Neder Amendoeira (039.320.607-68); Miguel Nelson Lasalvia (004.915.277-72); Napoleão Pereira Velloso (539.808.757-68); Natan Schiper (023.111.437-00); Nilton Pereira (046.374.297-49); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paulo Guilherme Barroso Romano (330.219.887-68); Pedro de Araujo Braz (056.558.547-91); Rafael Barreto Almada (054.411.957-62); Roberto Ferreira da Silva (273.429.567-91); Robson Campos Leite (033.907.847-21); Robson Terra Silva (950.322.907-34).

Interessados: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (); Governo do Estado do Rio de Janeiro (42.498.600/0001-71).

Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Armando Bloch da Cunha Valle; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Angela Maria Constantino Barberio; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Antonio Feris Filho; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF) e outros, representando Robson Campos Leite; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Esther Gomes Gonçalves; Marcos Jose Santos Meira

(219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Nicolas Georges Farah Neto; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Florencio de Queiroz Junior; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Rafael Barreto Almada; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Henrique de Albuquerque Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Miguel Nelson Lasalvia; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), representando Luiz Edmundo Vargas de Aguiar; Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e Clehilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE), representando Roberto Ferreira da Silva; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Jorge Marão Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Nilton Pereira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Leoncio Lameira de Oliveira; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando José Macena da Silva; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (34894/OAB-DF), Dalide Barbosa Alves Corrêa (7609/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Flavio Luis Vieira Souza; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando Jorge Luiz das Neves Moraes; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Julio Cezar Rezende de Freitas; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Natan Schiper; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Luiz Edmundo Quintanilha de Barros; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Pedro de Araujo Braz; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Gil Roberto da Silva e Castro; Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Marlene Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Jose

Essiomar Gomes da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Robson Terra Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Paulo Guilherme Barroso Romano; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Napoleão Pereira Velloso; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Lopes Caetano Lourenco; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Alberto Machado Soares; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Carla Christina Fernandes Pinheiro; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando Manoel Martins Meireles; Walmir Antonio Barroso (052839/OAB-RJ) e Marco Antonio de Almeida Rego (080493/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Clehilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE) e outros, representando Gilberto Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando João Batista Porto Cursino de Moura.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIOS. ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DO SESC E DO SENAC NO RIO DE JANEIRO. OBJETIVOS DOS AJUSTES NÃO CONTIDOS NAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS DAS ENTIDADES. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTROS. APRECIÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE UM DOS RESPONSÁVEIS PREJUDICADA. MULTA. ENCERRAMENTO DO MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 12.620/2018-1ª CÂMARA. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. NO MÉRITO, AUSÊNCIA DA NOVIDADE ARGUMENTATIVA EM RELAÇÃO AO JULGAMENTO ANTERIOR DESTA CORTE. CONHECIMENTO DO RECURSO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES. ACÓRDÃO 1.127/2023-PLENÁRIO. REJEIÇÃO DOS PEDIDOS DE REEXAME. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO SR. MARCELO JOSÉ SALLES DE ALMEIDA. PROVIMENTO DOS EMBARGOS COM EFEITOS INFRINGENTES. ACÓRDÃO 1.576/2023-PLENÁRIO. NULIDADE DA DECISÃO UNICAMENTE COM RELAÇÃO AO EMBARGANTE. NOVO JULGAMENTO DA MATÉRIA. CONHECIMENTO DO RECURSO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 1.924/2021-Plenário, revisto, de ofício, mediante o Acórdão 2.675/2021-Plenário, que julgou os convênios de segurança pública firmados entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), com o Estado do Rio de Janeiro.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 654 a 656):

“HISTÓRICO

2. *O presente processo é um apartado do TC 020.456/2016-6, que, originalmente, trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), sobre um extenso rol de possíveis irregularidades que teriam ocorrido nas administrações regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/ARRJ) e do Serviço Social do Comércio (Sesc/ARRJ) no estado do Rio de Janeiro.*

2.1. *Este processo, especificamente, trata da representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Senac/ARRJ e no Sesc/ARRJ, relacionadas à assinatura dos convênios entre essas entidades, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) e o estado do Rio de Janeiro, denominados Projeto Segurança Presente (Convênio 2/2015) e Projeto Centro Presente (Convênio 1/2016), este último também com a participação, como concedente, do Município do Rio de Janeiro.*

2.2. *O convênio 2/2015 (Projeto Segurança Presente), de 26/10/2015, foi celebrado pelo Senac/ARRJ, pela Fecomércio/RJ e pelo Sesc/ARRJ (concedentes) com o estado do Rio de Janeiro (conveniente), para, por dois anos, promover “política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças da Lagoa Rodrigo de Freitas, Aterro do Flamengo e parte do bairro do Méier (...)” implicando repasses de R\$ 44 milhões ao ente estadual.*

2.3. *O convênio 1/2016 (Projeto Centro Presente) foi celebrado pelo Senac/ARRJ, pelo Sesc/ARRJ, pela Fecomércio/RJ e pelo município do Rio de Janeiro (concedentes) com o estado do Rio de Janeiro (conveniente), para, por um ano, promover “política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças do centro da cidade do Rio de Janeiro (...)”, implicando repasses de R\$ 47 milhões ao ente estadual, sendo metade desse montante de responsabilidade do Município do Rio de Janeiro.*

2.4. *O escopo do presente processo restringiu-se à análise das audiências relacionadas às irregularidades que levaram à aprovação e à assinatura dos aludidos convênios, bem como ao monitoramento do item 1.8.5 do acórdão 12620/2018-TCU-1ª Câmara.*

2.5. *No âmbito do TCU, foram promovidas as audiências dos responsáveis (peça 248-285, 350-353, 422, 425, 435 e 437), pela aprovação de celebração nos convênios 2/2015 e 1/2016 em finalidades distintas das entidades Sesc e Senac.*

2.6. *Esta Corte de Contas, após análise das alegações de defesa apresentadas, rejeitou as defesas apresentadas e deliberou, por meio do Acórdão 1924/2021-Plenário (peça 474), transcrito anteriormente, pela imputação de multa aos responsáveis. Em suma, os responsáveis foram condenados pela aprovação dos convênios fora dos objetivos institucionais das entidades.*

2.7. Não satisfeitos com o julgado, os responsáveis interpuseram inicialmente embargos de declaração, rejeitados pelo Acórdão 2675/2021-Plenário (peça 584), e que ainda tornou insubsistentes, de ofício, as multas aplicadas pela combinação de seus subitens 9.2.2 e 9.1.2, exclusivamente em relação a Ângela Maria Constantino Barberio e Armando Bloch da Cunha Valle; e pela combinação de seus subitens 9.2.3 e 9.1.3, exclusivamente em relação a Nilton Pereira e Pedro de Araújo Braz. Inconformados, os demais responsáveis interpõem pedidos de reexame, ora em análise.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 600, 619, 635-637), ratificados pelo Ministro-Relator (peças 603, 621 e 641), que concluiu por:

a) conhecer do pedido de reexame interposto por Alberto Machado Soares, Antonio Feris Filho, Antonio Florencio de Queiroz Junior, Antonio Henrique de Albuquerque Filho, Antonio Lopes Caetano Lourenco, Carla Christina Fernandes Pinheiro, Esther Gomes Gonçalves, Flavio Luis Vieira Souza, João Batista Porto Cursino de Moura, Jorge Luiz das Neves Moraes, Jorge Marão Filho, Jose Essiomar Gomes da Silva, José Macena da Silva, Julio Cezar Rezende de Freitas, Leoncio Lameira de Oliveira, Luiz Edmundo Quintanilha de Barros, Manoel Martins Meireles, Marlene Neder Amendoeira, Miguel Nelson Lasalvia, Napoleão Pereira Velloso, Natan Schiper, Paulo Guilherme Barroso Romano, Rafael Barreto Almada, Roberto Ferreira da Silva e Robson Terra Silva, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 (e subitens), 9.2 (e subitens) e 9.6 do Acórdão 1.924/2021-TCU-Plenário em relação aos recorrentes, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

b) conhecer do pedido de reexame interposto por Robson Campos Leite, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.2, 9.2, 9.2.2 e 9.6 do Acórdão 1.924/2021-TCU-Plenário em relação ao recorrente, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

c) conhecer do pedido de reexame interposto por Marcelo José Salles de Almeida, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.2, 9.2.1 e 9.6 do Acórdão 1.924/2021-TCU-Plenário em relação ao recorrente, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

d) não conhecer do pedido de reexame interposto por Gil Roberto da Silva e Castro, Luiz Edmundo Vargas de Aguiar e Nicolas Georges Farah Neto, em razão da ausência de interesse recursal, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992 e artigo 282 do Regimento Interno/TCU.

3.1. Registre-se apenas que esta Unidade Técnica observou as determinações contidas nos despachos do relator às peças 603, 621 e 641, para que os autos fossem encaminhados previamente ao relator a quo, com vistas a apreciar os embargos contidos à peça 567. Considerando que os embargos foram julgados por meio do Acórdão 2675/2021-TCU-Plenário (peça 584), passou-se então ao exame de mérito dos pedidos de reexame.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos recursos verificar as seguintes questões:

- a) de ofício, se é aplicável o instituto da prescrição;
- b) se cabe responsabilidade aos ora recorrentes;
- c) se há fundamento para a aplicação das multas;

d) se houve observância aos fundamentos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

5. Da prescrição

5.1. A alegação de prescrição não procede.

5.2. O acórdão recorrido aplicou multa aos responsáveis por reconhecer que não houve a prescrição da pretensão punitiva no âmbito desta Corte seguindo os critérios estabelecidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Não houve análise quanto à prescrição reparatória, uma vez que o presente processo está restrito à análise das audiências relacionadas às irregularidades que levaram à aprovação e à assinatura dos aludidos convênios, bem como ao monitoramento do item 1.8.5 do acórdão 12620/2018-TCU-1ª Câmara.

5.3. Ocorre, contudo, que a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899).

5.4. Diante deste novo cenário, esta Corte de Contas, considerando o referido pronunciamento do STF, publicou a Resolução TCU 344/2022. Logo, a arguição suscitada pelos recorrentes passa a ser analisada, na sequência, levando-se em conta o recente pronunciamento desta Corte de Contas, com o fim de verificar a aplicação, à hipótese dos autos, do novo entendimento firmado sobre o sentido e alcance da citada Resolução.

5.5. No caso em exame, o convênio 2/2015 foi celebrado em 26/10/2015. O prazo de vigência findava em 31/12/2018 (peças 189, p. 20-21).

5.6. Ademais, em 23/6/2016 o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ, a Fecomércio/RJ e o Município do Rio de Janeiro celebraram o Convênio 1/2016, com o Estado do Rio de Janeiro. O período de Vigência até 30/6/2018 (peças 189, p. 62-64).

5.7. Em consonância com o art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se inicia na data do recebimento da representação formulada pelo MPTCU, que ocorreu em 1/7/2016 (peça 1, p. 1-37 do TC 020.456/2016-6).

5.8. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

a) em 9/10/2018, quando da prolação do Acórdão 12.620/2018-TCU-1ª Câmara deliberando no sentido de conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente, além de determinar a realização de audiência dos membros dos conselhos regionais do Sesc e do Senac;

b) em 11/8/2021, com a decisão condenatória (peça 474).

5.9. Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição. Além disso, o histórico de andamentos do processo evidencia que a instrução processual transcorreu normalmente, sem paralisação por mais de três anos – o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente.

5.10. Fica demonstrada, assim, a não ocorrência da prescrição, no caso em exame.

6. Da responsabilidade sobre as irregularidades apuradas

6.1. Os recorrentes questionam a responsabilidade a eles atribuída, tendo em vista as seguintes razões:

a) o acórdão ora recorrido questionou o fato de o primeiro parecer que respaldou a celebração do ajuste ter sido emitido na mesma data da aprovação do convênio pelo Conselho Regional do Senac ARRJ, como se tal fato fosse impeditivo ou desabonador da opinião jurídica

emitida. Ainda que assim o fosse, desconsiderou a influência dessa manifestação jurídica nas decisões posteriores (peça 629, p. 8);

b) o contexto social em que os conselheiros estavam inseridos condicionaram a sua conduta, circunstância que – tal como a existência de parecer jurídico favorável à celebração dos ajustes – deve ser considerada, senão para elidir a aplicação da multa, como circunstância atenuante na dosimetria da sanção (peça 629, p. 9);

c) houve excesso de responsabilização de Flávio Luís Vieira Souza sem, contudo, indicar em qual reunião se deu a aprovação do convênio 01/2016 pelo Conselho do Sesc/ARRJ (peça 629, p. 11-12);

d) após apontar que o conselheiro Flávio Luís Vieira Souza não participou da decisão colegiada que aprovou, em 24/5/2016, a participação do Sesc ARRJ no Convênio 01/2016, esta Corte de Contas mudou a matriz de responsabilização/imputação para ampliá-la para condenar a todos que autorizaram não a aprovação do convênio, mas sim a celebração de aditivos com ampliação da atuação do Sesc ARRJ no convênio. Tal fato reflete uma nefasta e ilegítima inovação acusatória que, claramente, ofende as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório (peça 629, p. 13);

e) houve excesso de responsabilização de Antônio Henrique de Albuquerque Filho, Jorge Luiz das Neves Moraes e Miguel Nelson Lasalvia (peça 629, p. 14);

f) o Ministro Relator considerou que era exigível ao conselheiro Robson Campos Leite a mesma conduta diversa esperada dos demais conselheiros. Nada obstante, atestou que “[o] fato de ter participado apenas da aprovação de um dos ajustes, contudo, será considerada para fins de dosimetria da pena na proposta de acórdão que apresento adiante”, como de fato ocorreu. É justamente o que se pretende aqui; que o fato de terem participado apenas da aprovação de apenas um ajuste seja considerado, sob pena de desproporcionalidade e falta de razoabilidade na dosimetria da pena, especialmente em comparação aos demais condenados. (peça 629, p. 16);

g) deve esse colendo TCU, a bem da ampla defesa e do contraditório, esclarecer se a aprovação pelo Conselho Regional do Sesc ARRJ para participação no projeto Centro Presente (Convênio 1/2016) se deu na reunião de 24/5/2016 (5ª Reunião Ordinária do Sesc CRRJ) e, na hipótese negativa, a indicação precisa do momento em que houve a consumação do ato/ocorrência da conduta supostamente irregular cometida pelos Conselheiros do Sesc ARRJ que figuram como responsáveis no presente Processo;

h) a reunião em que o convênio foi aprovado era a primeira reunião do sr. Robson Campos Leite como conselheiro, inclusive a qual ele tomou posse. No dia da posse e aprovação do convênio, não foi disponibilizada a íntegra do processo administrativo ao conselheiro Robson Campos Leite (peça 610, p. 4-6);

i) o fato do SESC/RJ não possuir a íntegra do processo administrativo é uma falha que reduz, consideravelmente, a capacidade de defesa do recorrente (peça 610, p. 8);

j) o Convênio foi dirigido pelo próprio presidente da instituição, sem qualquer interferência (dolosa ou culposa) do Conselho do SESC/RJ. Se houve alguma irregularidade no referido convênio, não foi por culpa dos conselheiros, mas sim, por única e exclusiva vontade dos presidentes das entidades, que conduziram, pessoalmente, o processo (peça 610, p. 8);

k) na reunião do dia 25/2/2016 foi feita uma apresentação com os aspectos técnicos e disponibilizados pareceres jurídicos dos doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho e

Rafael Valim. Todos os documentos atestavam pela regularidade técnica e jurídica do convênio (peça 610, p. 9);

l) a conclusão do Parecer do jurista Rafael Valim foi a mesma do parecer anterior, citando, inclusive, precedentes deste Tribunal para justificar a assinatura do convênio (peça 610, p. 11). Diante de tais manifestações favoráveis à aprovação dos convênios, não se revelaria razoável que o recorrente, conselheiro recém-chegado à entidade, adotasse outra conduta que não fosse a de segui-los. Somente deveria agir de modo diverso se os pareceres demonstrassem inconsistentes ou perceptíveis indícios de fraude ou situações desarrazoadas que saltariam aos olhos de quem vê (peça 610, p. 12);

m) de acordo com o Acórdão 1275/2011 - Plenário – relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro e a própria jurisprudência desse Tribunal, a regra é o gestor agir de acordo com os pareceres técnicos e jurídicos. Somente nos casos em que o parecer contém erros perceptíveis aos olhos do homem médio, ou seja, aquele que age com a razoável diligência que de todos é esperada, é razoável exigir do gestor que aja de modo diverso do indicado no parecer. (peça 610, p. 12-13);

n) considerando que não houve o exercício pleno do direito de defesa, por não ter sido disponibilizado o processo integralmente, é latente a redução da capacidade de defesa do interessado, e por isso, não deve subsistir qualquer imputação de irregularidade ao mesmo, conforme dita esta Egrégia Corte por meio do Acórdão 7948/2014-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro e Acórdão 1673/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas. (peça 610, p. 14);

o) este Tribunal, em recente decisão que analisou a responsabilidade de membros do conselho de administração, no caso da refinaria pasadena, entendeu que não há razoabilidade e proporcionalidade em igualar as responsabilidades daqueles que agiram com deslealdade com as dos outros envolvidos, cuja má-fé não ficou demonstrada nestes autos (Acórdão 834/2021 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo) (peça 610, p. 15);

p) em que pese o fato de a segurança pública não constituir missão primária dessas entidades, é inegável que integra a função social secundária, ou periférica, no dizer de José dos Santos de Carvalho Filho, vez que tal matéria afeta a produtividade do comércio, as famílias dos comerciantes e os consumidores de uma forma geral, além de inegavelmente estar voltada para o interesse público e bem-estar social (peça 594, p. 14);

q) o objeto dos convênios se coaduna com as missões institucionais do SESC e do SENAC, por se tratar de desempenho de importante função social, em regime de cooperação, sendo evidente os inúmeros benefícios agregados ao comércio (peça 594, p. 15);

r) Ainda que o respectivo documento tenha sido elaborado posteriormente à celebração dos convênios objetos de análise, este ainda guarda valiosíssima e irrefutável prova de que a conduta do recorrente não pode ser enquadrada como erro grosseiro por esta Corte de Contas, isto é, que teria sido facilmente constatável e evitável (peça 594, p. 16-17);

s) os convênios em questão também foram aprovados pelas respectivas procuradorias dos entes Estatais que figuraram como partes, o que mais uma vez ratifica o entendimento de que a posição adotada pelo recorrente não era de forma alguma isolada ou dissociada dos interesses sociais (peça 594, p. 18);

t) revela-se equivocado associar o desvio de finalidade ao suposto não alinhamento dos convênios objetos de análise às finalidades diretas do Sesc e Senac (peça 594, p. 23);

u) o desvio de finalidade só existe quando há deliberado intento de não atingimento, por parte do agente, das finalidades perquiridas pela Administração, ou, no caso, deliberada intenção de não atingimento dos objetivos do Sesc e Senac (peça 594, p. 24);

v) os presentes autos em nenhum momento indicaram que a conduta praticada pelo recorrente pode ser enquadrada como desvio de finalidade (peça 594, p. 24).

Análise

6.2. Não merecem guarida os argumentos apresentados.

6.3. Inicialmente vale lembrar que os membros dos conselhos regionais do Sesc e do Senac (órgão deliberativo), titulares quando da assinatura dos convênios 2/2015 e 1/2016, foram ouvidos em audiência e, posteriormente, responsabilizados por terem aprovado a celebração de ajustes que não visavam aos objetivos institucionais, em desconformidade com o art. 25, 'q', do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e com o art. 25, 'q', do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ).

6.4. Oportuno destacar que o objetivo institucional do Sesc é, em essência, proporcionar o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos comerciários e de suas famílias, conforme previsto no art. 1º do Decreto-Lei 9.853/1946. O Senac, por sua vez, tem por objetivo primordial proporcionar o ensino comercial de formação aos comerciários, seus filhos e estudantes, conforme previsto no art. 3º do Decreto-Lei 8.621/1946.

6.5. Em que pese a aprovação dos citados convênios por parte dos membros dos conselhos regionais do Sesc e do Senac, ressalte-se que o Conselho Fiscal do Senac concluiu, relativamente ao Convênio 2/2015 (antes da celebração do Convênio 1/2016), que o objetivo do ajuste não atendia aos objetivos institucionais do Senac, por se tratar da destinação de recursos para atender a segurança pública do estado do Rio de Janeiro e não a geração da empregabilidade através da educação profissional, o que contraria o art. 34, caput, do Decreto 61.843/1967, que aprova o Regulamento do Senac (peça 78, p. 9-10).

6.6. Nessa linha, o Conselho Fiscal do Sesc e do Senac recomendaram, relativamente ao Convênio 2/2015, que cessassem as transferências de recursos no âmbito do ajuste, rescindissem o ajuste e implementassem as medidas necessárias para a restituição dos valores transferidos pelo Sesc/ARRJ ao Estado do Rio de Janeiro no âmbito do ajuste. O Conselho Fiscal do Senac ainda solicitou a apuração das responsabilidades pela celebração ajuste, em desacordo com a missão institucional da entidade (peças 75, p. 73; 78, p. 9-10).

6.7. Sabe-se que o referido conselho regional tem competência para autorizar a celebração de convênios, conforme art. 25, alínea "q", do Decreto 61.843/1967, do mesmo modo que cabe ao presidente do Conselho Regional/RJ assinar esses convênios, conforme o art. 28, inciso II, alínea "i" do Decreto 61.843/1967. Porém, para que os atos se revistam de legalidade, os referidos ajustes devem estar em consonância com os objetivos e finalidades institucionais e com os interesses recíprocos das entidades signatárias, o que não ocorreu.

6.8. Não é demais lembrar que os recursos do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ devem ser, necessariamente, aplicados em prol das finalidades da instituição, de seus beneficiários, ou de seus servidores, nos termos do art. 34, caput, do Decreto 61.836/1967, e do art. 34, caput, do Decreto 61.843/1967.

6.9. Sobre o tema, importante realçar que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no entendimento de que a aplicação de recursos geridos pelas entidades do Sistema S em objetivos incompatíveis com as finalidades institucionais configura desvio de finalidade. Citem-se, neste

sentido, os Acórdãos 2509/2014, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler e 155/2013, relatado pelo Ministro-substituto André de Carvalho, ambos do Plenário.

6.10. Também o Supremo Tribunal Federal segue a mesma linha de entendimento, conforme se extrai do decisum do RE 115066/SP (Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 13/5/2009), quanto à obrigatoriedade da vinculação dos recursos arrecadados, qualquer que sejam, na aplicação dos objetivos institucionais das entidades de natureza assistencial (art. 14, CTN), como é o caso do Sesc e do Senac.

6.11. As finalidades e os objetivos institucionais do Sesc e do Senac também estão descritos no art. 1º do Decreto 61.836/1967 e no art. 1º do Decreto 61.843/1967, respectivamente. Em consonância com tais normativos, constata-se que, ao celebrar convênios, essas entidades devem justificar, de forma pormenorizada, quais interesses institucionais serão contemplados no objeto do convênio. Analisando os convênios 2/2015 e 1/2016, ora em pauta, constata-se que os objetos desses ajustes estão dissociados das finalidades institucionais previstas nos regulamentos daqueles serviços sociais autônomos.

6.12. Ainda sobre o tema, por elucidativo, transcreve-se detalhada análise proferida na instrução da unidade técnica desta Corte de Contas (peça 120, p. 17):

10.14.16. Verifica-se que, no caso em tela, não há interesses institucionais recíprocos, mas, tão somente, interesse do Estado do Rio de Janeiro em cumprir uma função típica de Estado, a segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, sem correlação com os objetivos institucionais do Sesc, previstos no art. 1º do Decreto 61.836/1967, e do Senac, previstos no art. 1º do Decreto 61.843/1967.

6.13. Corroborando com a conclusão pela condenação dos ora recorrentes quanto à autorização de aprovação de convênio em finalidade diversa das entidades do Sesc e Senac, vale transcrever elucidativo estudo empreendido na instrução elaborada pelos auditores desta Corte de Contas (peça 210, p. 8):

Pontua-se, ainda, que o Convênio 1/2016 (Projeto Centro Presente) teve o objetivo de promover a política pública de apoio à segurança da população no centro da cidade do Rio de Janeiro e o Convênio 2/2015 (Projeto Segurança Presente) teve o objetivo de promover a política pública de apoio a segurança da população no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Aterro do Flamengo e em parte do bairro do Méier, sendo certo que o entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e o Aterro do Flamengo não são áreas de comércio, mas de lazer, ou seja, não há presença expressiva de lojas comerciais ou de empresas prestadoras de serviços nos locais onde as rondas desses projetos são realizadas.

6.14. Divergindo do alegado, constata-se que o conselheiro Flávio Luís Vieira Souza participou das deliberações relacionadas ao patrocínio dos dois serviços sociais autônomos nas ações na área de segurança pública. De acordo com os autos, estava presente nas duas reuniões em que foram aprovadas as participações da Senac/ARRJ nos convênios 2/2015 e 1/2016. Também esteve presente na 2ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 25/2/2016 que aprovou a participação da Sesc/ARRJ no convênio 2/2015 e, posteriormente, também como conselheiro do Sesc/CRRJ, aprovou a proposta de o Sesc/ARRJ “assumir integralmente as ações conhecidas como segurança presente” que fora discutida na 7ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ (peça 232, p. 14-21; e p. 39-43, peça 233, p. 10-14; p. 23-24; e p. 27-35). O fundamento para condenação, devidamente caracterizado nos autos, é sua participação na celebração dos ajustes em referência.

6.15. Não socorre ao Sr. Robson Campos Leite o fato de no dia da posse e aprovação do convênio não ter tido acesso à íntegra do processo administrativo relativo ao ingresso do Sesc/RJ no Convênio 2/2015. Em sentido oposto, tal fato pode ser considerado como agravante, uma vez que demonstra uma atuação, no mínimo, negligente ou pouco zelosa na aprovação do convênio 2/2015. 6.16. Não é razoável que um conselheiro de uma instituição que lida com

recursos públicos aprove a celebração de convênio em quantia vultosa, sem ao menos ter conhecimento dos seus termos. Ora, se tal fato fosse considerado relevante para o então conselheiro a ponto de dificultar a apreciação da matéria, ele, no mínimo, deveria ter solicitado a apresentação do processo administrativo para análise antes de deliberar sobre o assunto.

6.17. Os ora recorrentes também não inovam ao alegarem a existência de pareceres jurídicos embasando a decisão pela aprovação dos convênios. Conforme já demonstrado nos autos, o parecer do Prof. José dos Santos Carvalho Filho somente foi elaborado vários meses depois da votação da matéria e o parecer do Prof. Rafael Valim se referiu unicamente ao Senac/RJ, além de que foi datado de 26/10/2015, ou seja, foi emitido na mesma data em que o referido convênio foi celebrado.

6.18. Por oportuno, transcreve-se elucidativa análise empreendida no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 476, p. 18):

82. A esse respeito, cabe repetir que o parecer do Prof. Rafael Valim, que respaldou a celebração do Convênio 2/2015 por parte do Senac/RJ, é datado de 26/10/2015, ou seja, foi emitido na mesma data em que o referido convênio foi celebrado. Por sua vez, o parecer do Prof. José dos Santos Carvalho Filho foi elaborado posteriormente à celebração dos convênios em tela.

83. Além disso, observa-se que a defesa não apresentou os supostos estudos técnicos previamente elaborados que – conforme alega – teriam respaldado a celebração dos convênios em tela. Também não foi apresentado o Mapa Estratégico do Comércio 2014-2020, mencionado no parecer do Prof. Rafael Valim, constando nestes autos apenas o Mapa Estratégico do Comércio do Estado do Rio de Janeiro 2015-2020 (peça 119), o qual, todavia, não constitui estudo técnico elaborado com a finalidade de respaldar a celebração dos Convênios 2/2015 e 1/2016.

84. Ainda a esse respeito, consta nos autos o Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Sesc realizada no primeiro semestre de 2016 (antes da celebração do Convênio 1/2016), que registra a não apresentação de estudos técnicos preliminares e parecer técnico relativos ao Convênio 2/2015 (peça 75, p. 71).

85. Chamam atenção o fato de o parecer do Prof. Rafael Valim ter sido emitido na mesma data da celebração do Convênio 2/2015 e o fato de o Convênio 1/2016 ter sido celebrado mesmo após os Relatórios de Auditoria dos Conselhos Fiscais do Sesc e Senac terem apontado desvio de finalidade na celebração do Convênio 2/2015 (peça 75, p. 71; peça 78, p. 10).

86. Ademais, em que pese a alegação de que o responsável teria agido com suporte em pareceres jurídicos e estudos técnicos – a qual não restou devidamente comprovada, conforme exposto nos itens precedentes –, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2.806/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2.871/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2.904/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 341/2015-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; 1.001/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler) no sentido de que a responsabilidade não é afastada por essa circunstância. No presente caso, cabia ao responsável a decisão sobre a aprovação da celebração de convênios danosos à entidade, que não visavam aos seus objetivos institucionais. A existência de pareceres técnicos e/ou jurídicos – ainda que tivesse sido devidamente comprovada – não teria força para impor ao responsável a aprovação de ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabia, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de tal aprovação, a qual geraria vultosos dispêndios para a entidade. Ante o exposto, opina-se no sentido de que o argumento em tela não afasta a responsabilidade desse conselheiro.

6.19. No mais, considerando que a aprovação dos convênios cabia ao conselho, infere-se que, no mínimo, deveriam ter conhecimento sobre as atividades fins das entidades a que representavam. Nesse sentido, deveriam saber que o objeto dos Convênios 2/2015 e 1/2016 não estava compreendido nas áreas de atuação finalística do Sistema Sesc (Educação, Saúde, Cultura, Lazer e Assistência), conforme dispõe o Referencial Programático do Sesc aprovado por meio da Resolução 1.303/2015 do Conselho Nacional. O mesmo raciocínio se desenvolve com relação ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), cuja finalidade institucional

está voltada para a educação profissional, com foco principal na aprendizagem comercial, conforme se depreende da sua lei de criação (Decreto-Lei 8.621/1946) e do seu regulamento, aprovado pelo Decreto 61.843/1967 e posteriormente atualizado pelos Decretos 5.728/2006, 6.633/2008 e 9.364/2018.

6.20. Por oportuno, transcreve-se análise empreendida no relatório fundamentador do acórdão ora guerreado (peça 476, p. 10-11):

36. Para melhor contextualização, vale mencionar que o Relatório Geral Senac 2016, fazendo referência ao Planejamento Estratégico Senac 2016-2019, registra que a missão institucional da entidade é “educar para o trabalho em atividades do comércio de bens, serviços e turismo” e que a visão da entidade é “ser a instituição brasileira que oferece as melhores soluções em educação profissional, reconhecida pelas empresas”.

(...)

40. Vale registrar que foi apontado, em Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Senac realizada no primeiro semestre de 2016 (antes da celebração do Convênio 1/2016), que o objetivo do Convênio 2/2015 foge aos fins institucionais da entidade “por se tratar da destinação de recursos do Senac/RJ para atender a segurança pública do estado do Rio de Janeiro e não a geração da empregabilidade através da educação profissional” (peça 78, p. 10), contrariando o art. 34, caput, do Regulamento do Senac, in verbis:

6.21. Ora, os gestores do Senac e Sesc, no âmbito de seu poder discricionário, têm por obrigação aplicar os recursos financeiros dessas entidades estritamente nas finalidades institucionais previstas nos respectivos normativos, o que não foi observado ao deliberarem pela aprovação dos convênios 2/2015 e 1/2016.

6.22. Dos estudos empreendidos, entende-se que houve desvio de finalidade na celebração dos Convênios 2/2015 e 1/2016, com transferências irregulares de recursos do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, caracterizando aplicação de recursos públicos das entidades em objetivos diferentes daqueles legalmente previstos, não beneficiando os referidos Serviços Sociais Autônomos, seus beneficiários, ou seus servidores, contrariando, respectivamente, os arts. 1º e 34, caput, do Decreto 61.836/67, que aprova o Regulamento do Sesc e dá outras providências, e os arts. 1º e 34, caput, do Decreto 61.843/67, que aprova o Regulamento do Senac e dá outras providências.

6.23. Em que pese o claro desvio de finalidade na celebração dos convênios em voga, é importante destacar que tal irregularidade não agravou a apenação. Os efeitos de tal ilegalidade foram sopesados por considerarem o interesse público primário, qual seja, proteção à vida e ao patrimônio da população, por meio de auxílio ao financiamento à segurança pública.

6.24. Ainda tratando do desvio de finalidade identificado nos autos, por elucidativo, transcreve-se enriquecedora análise empreendida na instrução deste tribunal (peça 210, p. 9):

34. Assim, diante da situação concreta vivenciada à época da celebração do Convênio 2/2015 (Projeto Segurança Presente) e do Convênio 1/2016 (Projeto Centro Presente), é inegável o excepcional interesse público envolvido, em benefício da população fluminense.

35. Sopesando os valores envolvidos, de um lado o princípio da legalidade que não foi observado com a celebração dos convênios para transferência de recursos em prol da segurança pública, matéria estranha às finalidades das entidades em comento, de outro lado o interesse público primário, qual seja, proteção à vida e ao patrimônio da população, por meio de auxílio ao financiamento à segurança pública, considera-se cabível a ponderação dos valores jurídicos protegidos, de forma que, diante da grave situação, anormal e inusitada, em que se encontrava o Estado do Rio de Janeiro – insolvente e com sério comprometimento da ordem pública –, podem-se

atenuar os efeitos da declaração de desvio de finalidade. Nesse sentido, o débito foi afastado [na verdade, o débito está em apuração no TC-036.831/2018-2, em curso].

6.25. Não há créditos na tentativa de responsabilizar unicamente o presidente da entidade. Ora, os membros dos Conselhos Regionais do Sesc e do Senac foram responsáveis por aprovar a celebração de ajustes que não visavam aos objetivos institucionais, em desconformidade com o art. 25, 'q', do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e com o art. 25, 'q', do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ).

6.26. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

6.27. Neste sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

6.28. Quanto à alegada aprovação das procuradorias dos entes Estatais que figuraram como partes, a decisão ora vergastada considerou os elementos apresentados pelo Senac/RJ, Sesc/RJ, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Governo do Estado do Rio de Janeiro, especialmente os demonstrativos de cálculo de folha – contracheques dos empregados em questão. Por conseguinte, entendeu-se que restaram esclarecidos os apontamentos dos itens 14.1.1 e 14.1.2 da instrução da Secex-RJ à peça 153, não se confirmando os indícios de irregularidade inicialmente vislumbrados.

7. Da alegada inobservância à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

7.1. Os recorrentes clamam pela observância aos ditames da Lei de Introdução as Normas Direito Brasileiro-LINDB, tendo por base os seguintes fundamentos:

a) nos termos do art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro. Como no caso presente sequer se aventou a possibilidade de imputação de conduta dolosa aos responsáveis, a única hipótese possível de imposição de penalidade seria em caso de erro grosseiro, conforme balizado pelo voto condutor do acórdão recorrido (Peça 475, item 49 (peça 629, p. 4);

b) o acórdão, voto e relatório, em momento algum desenvolve qualquer argumento apto a caracterizar o erro grosseiro perpetrado pelos ora recorrentes, não sendo clara, quiçá omissa, quanto aos critérios caracterizadores de suas condutas/decisões como tal. (peça 629, p. 4);

c) no tocante ao tema, para o TCU, 'erro grosseiro' somente seria capaz de ser caracterizado quando o agente age "com diligência abaixo do normal" (Acórdão 2.391/2018-Plenário) e, na hipótese, a decisão de autorizar a celebração dos convênios com o Estado do Rio de Janeiro se deu com base em parecer jurídico da lavra de um dos maiores administrativistas da atualidade (Prof. Doutor Rafael Valim), posteriormente confirmado pelo parecer de outro administrativa (Prof. Mestre José dos Santos Carvalho Filho) (peça 629, p. 6);

d) inexistentes no caso presente o estabelecimento, de forma clara e inequívoca, da motivação ou das justificativas para a caracterização da conduta dos agentes públicos como erro grosseiro, à luz do art. 28 da LINDB (peça 629, p. 6);

e) o § 2º do art. 12, do Decreto 9.830/2019, por sua vez, enfatiza que não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de

responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. No § 3º do mesmo artigo especifica que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público (peça 629, p. 6-7);

f) foi asseverado, sem qualquer suporte ou argumento fático, que a conduta dos ora recorrentes caracterizaria erro grosseiro, para imputar-lhes a sanção aplicável à espécie, pelo simples nexo causal entre a aprovação dos ajustes celebrados fora das finalidades institucionais (peça 629, p. 7);

g) a jurisprudência do TCU vem se firmando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Acórdão 1628/2018-Plenário e 2.681/2019-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2860/2018-Plenário, Ministro Augusto Sherman) (peça 629, p. 7);

h) a configuração de erro grosseiro na conduta do ora Recorrente, pela leitura do Relatório e Voto que fundamentam o Acórdão 1924/2021-Plenário, encontra-se apenas alicerçada no nexo de causalidade entre conduta vislumbrada e suposta violação aos objetivos institucionais do SESC e SENAC” (peça 594, p. 20);

i) não houve, nas peças já citadas, qualquer análise da conduta do Recorrente que constate ação ou omissão sua com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (peça 594, p. 21);

j) muito embora o Relatório disposto à peça 476 afirme que a irregularidade da conduta, e o consequente enquadramento de erro grosseiro, advenham de mero entendimento divergente desta Egrégia Corte de Contas quanto ao atingimento ou não da finalidade do SESC e SENAC por meio dos convênios celebrados, é notório que a opinião de dois grandes administrativistas brasileiros, em igual sentido à conduta adotada pelo recorrente, serve para comprovar que esta não se originou de erro manifesto, evidente e inescusável (peça 594, p. 22);

k) inexistem critérios que enquadrem a conduta do recorrente como erro grosseiro, nos termos do artigo 28, da LINDB, e Decreto 9.830/2019, além da existência de pareceres que afastam a conduta do recorrente como eivada de negligência, imperícia ou imprudência (peça 594, p. 18);

l) o segundo parecer foi elaborado a partir do momento que começaram a surgir questionamentos a respeito da aderência dos referidos ajustes às finalidades institucionais das entidades. Para os recorrentes, tal manifestação, no mínimo, demonstra quão tormentosa era a questão, inserida numa zona cinzenta interpretativa que justificaria a conduta dos Conselheiros, afastando, ao menos, a ‘culpa grave’ caracterizadora do ‘erro grosseiro’ (peça 629, p. 8-9);

m) ambos os pareceres juntados aos autos desta representação revelam que a matéria é controversa, o que, por si só, já afasta enquadramento da conduta como erro grosseiro (peça 594, p. 21).

Análise

7.2. Inicialmente vale destacar que os recorrentes não inovam quando clamam pela aplicação da LINDB. Tal tema fora devidamente analisado no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado, quando da apresentação das alegações de defesa, e novamente refutado quando da impetração dos embargos declaratórios. Por elucidativo, transcreve-se trecho a seguir (peça 476, p. 19 e 21):

92. Assim, em que pese a alegação de que o responsável não teria agido com negligência ou dolo,

entende-se que houve erro grosseiro; afinal, na qualidade de integrante dos Conselhos Regionais do Senac/RJ e do Sesc/RJ, participou da aprovação da celebração dos Convênios 2/2015 e 1/2016 – conforme consta nas atas de reunião à peça 232, p. 14-20 e p. 39-43, e à peça 233, p. 22-26 e p. 27-31 –, os quais estabeleciam o repasse de vultosos recursos dessas entidades para serem aplicados em objeto que claramente não constitui objetivo institucional do Senac e do Sesc. Aliás, no caso específico do Sr. Orlando Santos Diniz, observa-se que, por ocupar o cargo de Presidente dos referidos conselhos à época dos fatos, esse responsável inclusive representou o Senac/RJ e o Sesc/RJ na assinatura dos convênios em tela.

93. Além disso, vale assinalar que no Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, anterior à celebração dos convênios em tela, já se encontrava manifesto o entendimento deste Tribunal no sentido de que se caracteriza como desvio de finalidade institucional a celebração de ajustes pelas entidades do Sistema ‘S’, cujo objeto não guarde relação com seus objetivos institucionais. Quanto à divergência entre o ponto de vista manifestado pela defesa e o entendimento que fundamentou o Acórdão 12.620/2018-TCU-1ª Câmara – no qual foi determinada a realização da audiência dos responsáveis, ora em exame –, cabe reportar às considerações já tecidas nos itens 74 a 77 desta instrução.

(...)

108. Assim, diferentemente do alegado pela defesa, entende-se que restou configurado erro grosseiro por parte do responsável; afinal, na qualidade de integrante dos Conselhos Regionais do Senac/RJ e do Sesc/RJ, participou da aprovação da celebração dos Convênios 2/2015 e 1/2016 – conforme consta nas atas de reunião à peça 232, p. 14-20 e p. 39-43, e à peça 233, p. 22-26 e p. 27-31 –, os quais estabeleciam o repasse de vultosos recursos dessas entidades para serem aplicados em objeto que claramente não constitui objetivo institucional do Senac e do Sesc. Cabe assinalar que o Convênio 1/2016 foi celebrado mesmo após os Relatórios de Auditoria dos Conselhos Fiscais do Sesc e Senac terem apontado desvio de finalidade na celebração do Convênio 2/2015 (peça 75, p. 71; peça 78, p. 10).

7.3. A questão do enquadramento da conduta dos ora recorrentes como erro grosseiro e a associação com o desvio de finalidade também fora minuciosamente analisada quando da impetração dos embargos declaratórios.

7.4. Ora, da simples leitura dos normativos que regem as condutas das entidades, identifica-se claramente a finalidade de atuação do Sesc e Senac. Logo, a aprovação dos convênios em finalidades alheias às das instituições pode ser configurado como erro grosseiro, uma vez que era de fácil percepção.

7.5. Nessa linha, colabora, ainda o Conselho Fiscal do Sesc que concluiu, relativamente ao Convênio 2/2015, que o objeto do convênio está totalmente divorciado da ação programática do Sesc, carecendo, em seus resultados, de benefícios diretos em proveito das finalidades da instituição, de seus beneficiários, ou de seus servidores, o que contraria o art. 34, caput, do Decreto 61.836/1967, que aprova o Regulamento do Sesc e dá outras providências (peças 75, p. 71-72).

7.6. Também o Conselho Fiscal do Senac concluiu, relativamente ao Convênio 2/2015, que o objetivo do mesmo não atende aos objetivos institucionais do Senac, por se tratar da destinação de recursos para atender a segurança pública do estado do Rio de Janeiro e não a geração da empregabilidade através da educação profissional, o que contraria o art. 34, caput, do Decreto 61.843/1967, que aprova o Regulamento do Senac e dá outras providências (peça 78, p. 9-10).

7.7. Também não merece guarida a alegação do afastamento do erro grosseiro pelo fato de existir parecer jurídico dando suporte à decisão do conselho na aprovação dos convênios. Vale destacar que o citado parecer jurídico foi concluído no mesmo dia da aprovação do ajuste. Tal fato, como já analisado por esta corte de Contas, corrobora no sentido de que o ajuste foi aprovado sem análise aprofundada.

7.8. Conforme já explicitado nas peças fundamentadoras do acórdão ora guerreado, a segurança pública não consta do rol das finalidades do Sesc e do Senac. Notória a irregularidade, portanto, ao firmarem convênio com recursos públicos em matérias sem relação com a finalidade da entidade. Tal ação leva, no mínimo, à imprudência da ação, por cometimento de erro grosseiro por parte dos conselheiros em questão.

7.9. Por elucidativo, vale transcrever elaborada análise empreendida no voto fundamentador do acórdão 2675/2021-Plenário: “... não havia margem plausível de interpretação que possibilitasse extrapolar as finalidades de ambos os serviços sociais para que apoiassem ações finalísticas na área de segurança pública” (peça 585, p. 9).

7.10. Embora LINDB alcance a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares, há de se examinar cada caso concreto para verificação da extensão de sua aplicação.

7.11. Era esperado de um gestor médio uma atuação zelosa na gestão de recursos públicos. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência das irregularidades que praticaram ao aprovarem convênio em objeto sem relação com as finalidades das entidades. Era exigível conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercava.

7.12. Oportuno lembrar que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdãos 9004/2018-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, 635/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 2781/2016-Plenário, 2420/2015-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

7.13. No que tange ao art. 28 da LINDB, mencionado pelos recorrentes, algumas considerações se impõem.

7.14. A melhor hermenêutica a ser aplicada a esse dispositivo no âmbito das competências do Tribunal de Contas da União não acena no sentido restritivo, em que somente na hipótese de dolo ou erro grosseiro o agente público será pessoalmente responsabilizado, mas também nessas hipóteses, sob pena de se desprezar um dos pilares do regime jurídico-administrativo, que o princípio da indisponibilidade pela Administração Pública do interesse público. Dentro desse alicerce, encontra-se a indisponibilidade do patrimônio público.

7.15. Outrossim, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas, o que foi realizado no voto condutor do Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo trecho transcreve-se a seguir:

(...)

Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

7.16. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, considerada as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de

um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

7.17. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, “culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam” (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

7.18. Na mesma linha, o seguinte trecho do Acórdão 15080/2018-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, reforça o entendimento para a aplicação do referido art. 28 da LINDB:

Neste ponto, calha observar que a descaracterização de culpa do gestor público pelo cometimento de um erro escusável coaduna-se com a nova disposição introduzida no Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) mediante a Lei 13.655/2018, no sentido de que “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” O erro grosseiro, que, na verdade, se identifica com o erro inescusável, é o cometido pelo agente que tenha atuado com imprudência, imperícia ou negligência. O erro grosseiro ou inescusável caracteriza, pois, a culpa do agente. O erro escusável, por seu turno, é o cometido pelo agente dentro dos limites de atuação diligente que se espera, nas mesmas circunstâncias, de uma pessoa normal. Daí se admitir que o erro escusável afasta ou descaracteriza a culpa do agente.

7.19. Tomando por base tais definições, os elementos acostados aos autos permitem concluir que os recorrentes praticaram erro grosseiro. Além de que, foi justamente atuações no exercício das atribuições que lhe competia que possibilitaram a aprovação e a execução de convênio em finalidade distinta das entidades a que representavam.

7.20. Assim, as alegações apresentadas não merecem guarida, uma vez que foram observados os fundamentos da LINDB. Importante pontuar que, para atender ao disposto no art. 22, § 2º, da Lei 13.655/2018 (LINDB), bem como os princípios gerais da processualística que impõem a necessidade de justificação das decisões de forma explícita, é suficiente que a decisão aponte as circunstâncias fáticas que importaram a fixação da penalidade, o que foi demonstrado nos autos.

8. Da fundamentação na imposição da multa

8.1. Os recorrentes questionam a fundamentação da multa a eles atribuída, tendo em vista as seguintes razões:

a) não há clareza dos critérios utilizados pelo TCU para a fixação da penalidade pecuniária a cada um dos responsáveis. Não se justifica o porquê de se fixar uma multa mais elevada para os conselheiros do Sesc ARRJ em comparação aos conselheiros do Senac ARRJ (peça 629, p. 11);

b) não houve manifestação sobre a utilização ou não de eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes, como determina o § 2º do art. 22 da LINDB, caracterizando, outrossim, nova pecha de omissão, também não suprida com a oposição dos embargos de declaração (peça 629, p. 11);

c) em nenhuma das peças que constituem o presente processo, há explicitação a respeito da dosimetria da multa imposta aos responsáveis (peça 629, p. 10);

d) este Tribunal adota como princípio basilar o caráter pedagógico do controle externo (vide Acórdãos 13.698/2019, 425/2020 e 9.536/2020, da 1ª Câmara) e a manutenção da multa ao conselheiro confronta a própria essência orientativa do TCU (peça 610, p. 4);

e) tanto o Voto da lavra do Exmo. Ministro Relator, como o Acórdão 1924/2021 – Plenário (Peças 474 e 475), ao imputar multas em montantes diversos aos responsáveis, deixam de avaliar objetivamente a gravidade de cada conduta, de modo que há substancial e injustificada gradação do quantum entre os responsáveis (peça 594, p. 26).

Análise

8.2. Nos termos do Acórdão 1924/2021 – Plenário, apenou-se os responsáveis com multa fundado no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de aprovarem a celebração de convênios que não visavam aos objetivos institucionais do Sesc e Senac, em desconformidade com o art. 25, 'q', do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e com o art. 25, 'q', do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ).

8.3. A dosimetria da multa aplicada aos vários responsáveis no acórdão condenatório, como é praxe nos processos deste Tribunal e ao contrário do processo penal, não foi realizada em função de cada ato praticado, e sim pelo conjunto dos atos irregulares tratados no processo. Há uma sanção única, que reflete o universo dos fatos do processo, sem a necessidade de quantificar sanções em separado para cada infração.

8.4. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. (Acórdão 174/2018-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes).

8.5. O valor das penas a serem aplicadas fica a critério do plenário e tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento com casos análogos. Nesse sentido, está a jurisprudência desta Casa, a exemplo do Acórdão 944/2016-Plenário do Exmo. Ministro Augusto Nardes. Assim, a simples alusão de que a multa seria excessiva, sem a indicação de eventuais fatores que possam interferir na sua estipulação, não é suficiente, por si só, para retificar a decisão anterior.

8.6. De fato, verifica-se no acórdão recorrido (item 9.2 e subitens) que foram aplicadas aos responsáveis multas com valores diferentes em razão de atuações diversas e somente parcialmente coincidentes entre os responsáveis.

8.7. A ponderação do valor de cada uma dessas apenações é tarefa do julgador, cabendo a ele ponderar a gravidade relativa das irregularidades na hora de calcular a dosimetria da pena a ser aplicada.

8.8. Note-se que tal atividade do julgador envolve uma certa margem de discricionariedade. No caso das multas constantes do acórdão recorrido, fundadas no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, seu valor pode variar, segundo o disposto no § 3.º do citado artigo c/c o art. 268, II, do RI/TCU, entre 5% e 100% do valor máximo fixado periodicamente pelo Tribunal que, à época do acórdão, correspondia a valores entre R\$ 3.392,71 e R\$ 67.854,38.

8.9. Nesta atual fase, de exame de recursos, depara-se com a dificuldade oriunda da inexistência de sanção autônoma para cada fato tido como irregular na fase originária do processo. Não há, nas multas do art. 58 da Lei 8.443/1992, proporção a ser seguida com rigidez matemática, a exigir que, por exemplo, se for elidida uma só das falhas a multa tenha, necessariamente, que ser reduzida em determinado grau.

8.10. No caso da multa do art. 58, ao contrário, a diretriz a ser observada nesse trânsito entre o mínimo e o máximo permitidos pela lei é a de que o valor estabelecido no caso concreto seja compatível com a gravidade da conduta globalmente considerada, atendo-se à lesividade de seus efeitos e à culpabilidade do agente, com vistas a atender às finalidades de reprovação e prevenção do ilícito.



8.11. Nesse sentido, não merecem guaridas as alegações apresentadas, uma vez que os argumentos foram exaustivamente refutados e não podem ser acatados, além do que, as multas foram aplicadas em razão das irregularidades que levaram à aprovação e à assinatura dos aludidos convênios.

CONCLUSÃO

9. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há que se falar em prescrição quando balizados na Resolução TCU 344/2022;

b) não há créditos na tentativa de responsabilizar unicamente o presidente da entidade, uma vez que os membros dos Conselhos Regionais do Sesc e do Senac foram responsáveis por aprovar a celebração de ajustes que não visavam aos objetivos institucionais, em desconformidade com o art. 25, 'q', do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e com o art. 25, 'q', do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ);

c) para atender ao disposto no art. 22, § 2º, da Lei 13.655/2018 (LINDB), bem como os princípios gerais da processualística que impõem a necessidade de justificação das decisões de forma explícita, é suficiente que a decisão aponte as circunstâncias fáticas que importaram a fixação da penalidade, o que foi demonstrado nos autos;

d) o Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

9.1. Com base nessas conclusões, entende-se que o acórdão recorrido é regular e válido e, no mérito, à míngua de novos elementos aptos a modificar os fundamentos daquele julgado, há que ser negado provimento aos recursos.

9.2. Os recorrentes, Alberto Machado Soares, Antonio Feris Filho, Antonio Florencio de Queiroz Junior, Antonio Henrique de Albuquerque Filho, Antonio Lopes Caetano Lourenço, Carla Christina Fernandes Pinheiro, Esther Gomes Gonçalves, Flavio Luis Vieira Souza, Gil Roberto da Silva e Castro, João Batista Porto Cursino de Moura, Jorge Luiz das Neves Moraes, Jorge Marão Filho, Jose Essiomar Gomes da Silva, José Macena da Silva, Julio Cezar Rezende de Freitas, Leoncio Lameira de Oliveira, Luiz Edmundo Quintanilha de Barros, Luiz Edmundo Vargas de Aguiar, Manoel Martins Meireles, Marlene Neder Amendoeira, Miguel Nelson Lasalvia, Napoleão Pereira Velloso, Natan Schiper, Nicolas Georges Farah Neto, Paulo Guilherme Barroso Romano, Rafael Barreto Almada, Roberto Ferreira da Silva e Robson Terra Silva, requerem que as comunicações/notificações vindouras sejam feitas exclusivamente em nome do Dr. André Luís Santos Meira (peça 629, p. 17).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 48, 32, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

3. conhecer dos recursos e no mérito negar-lhes provimento;

4. comunicar aos recorrentes, ao Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio, ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no estado do Rio de Janeiro, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio no estado do Rio de Janeiro, ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Município do Rio de Janeiro a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte."

3. Em decisão anterior, o ora recorrente e outros responsáveis, após a interposição de pedido de reexame, tiveram seu recurso negado, mediante o Acórdão 1.127/2023-Plenário (peça 663). O responsável Marcelo José Salles de Almeida opôs embargos de declaração em face desse último acórdão, que foram conhecidos e, no mérito, providos com efeitos infringentes, tornando nula a decisão, unicamente com relação ao embargante, com base no art. 281 do Código de Processo Civil (Acórdão 1.576/2023-TCU-Plenário, peça 740).
4. Julga-se, na presente oportunidade, portanto, exclusivamente os pedidos de reexame apresentados pelo Sr. Marcello José Salles de Almeida, em face da nulidade declarada da decisão anterior.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 1.924/2021-Plenário, revisto, de ofício, mediante o Acórdão 2.675/2021-Plenário, que julgou os convênios de segurança pública firmados entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), com o Estado do Rio de Janeiro.

2. Em rápido histórico deste processo, no que importa à presente fase processual, por meio do Acórdão 1.924/2021-Plenário, esta Corte, entre outras deliberações, rejeitou as razões de justificativas e aplicou multa ao Sr. Orlando Santos Diniz (peça 474). Em essência, restou configurada a celebração de convênios que não visavam aos objetivos institucionais do Sesc/RJ e do Senac/RJ, em desconformidade com os decretos que regulamentam esses serviços autônomos (conforme o voto da peça 475, p. 2, item 7). Os diversos responsáveis opuseram embargos de declaração, que foram conhecidos, mas, no mérito, rejeitados mediante o Acórdão 2.675/2021-Plenário. Além disso, este Tribunal, de ofício, tornou insubsistente parte das multas anteriormente aplicadas (peça 584).
3. Ato seguinte, os responsáveis interpuseram pedido de reexame, que foram conhecidos, mas, no mérito, foi negado provimento mediante o Acórdão 1.127/2023-Plenário, de minha relatoria (peça 663).
4. O responsável Marcelo José Salles de Almeida opôs embargos de declaração em face do último acórdão, que foram conhecidos e, no mérito, providos com efeitos infringentes, tornando nula a decisão que rejeitou os pedidos de reexame, exclusivamente com relação ao embargante, com base no art. 281 do Código de Processo Civil (Acórdão 1.576/2023- Plenário, peça 740). Isso ocorreu porque se reconheceu a ausência de publicação da pauta de julgamento em nome dos causídicos do então embargante.
5. Transcrevo, no que importa, a decisão (considerada nula em relação ao ora recorrente), consubstanciada no voto condutor do Acórdão 1.127/2023-Plenário, que tratou das alegações de defesa do responsável. Antecipo que optei por reproduzir **in totum** a decisão, em face de argumentos de outros responsáveis que poderiam, eventualmente, contribuir para a defesa do defendente:

“A decisão condenatória, em resumo, aplicou aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em face de, como dirigentes, terem aprovado, ou se omitido diante da aprovação da transferência de recursos do Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional

de Aprendizagem Comercial/ Administração Regional do Rio de Janeiro (Sesc-Senac/ARRJ) com desvio de finalidade, em destinação alheia aos objetivos sociais daquelas entidades, em desconformidade com o art. 25, alínea ‘q’, do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e com o art. 25, alínea ‘q’, do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ).

3. *Em mais detalhes do contexto processual analisado, estes autos são um apartado do TC 020.456/2016-6, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira, cujo teor é uma representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), que apontava largo espectro de irregularidades nas gestões do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ.*
4. *Em razão do volume e complexidade das irregularidades apuradas naquela oportunidade, o relator decidiu constituir apartados distintos a fim de dar maior celeridade ao deslinde da miríade de irregularidades noticiadas. Este processo, pois, foi aberto para examinar especificamente os Convênios 2/2015 (Projeto Segurança Presente) e o 1/2016 (Projeto Centro Presente).*
5. *O primeiro deles foi subscrito pelo Senac/ARRJ, pela Fecomércio/RJ, pelo Senac/ARRJ (concedentes) e pelo estado do Rio de Janeiro (conveniente), para, por dois anos, promover a “política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças da Lagoa Rodrigo de Freitas, Aterro do Flamengo e parte do bairro do Méier [...]” implicando repasses de R\$ 44 milhões ao ente estadual.*
6. *Já o Convênio 1/2016 foi celebrado pelo Senac/ARRJ, pelo Sesc/ARRJ, pela Fecomércio/RJ, pelo município do Rio de Janeiro (concedentes) e pelo estado do Rio de Janeiro (conveniente), para, por um ano, promover “política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças do centro da cidade do Rio de Janeiro [...]”, implicando repasses de R\$ 47 milhões ao ente estadual, sendo metade desse montante sob responsabilidade na municipalidade.*
7. *Feitas as audiências, uma vez examinadas as razões de justificativa, apesar de acatar a defesa de alguns responsáveis, o Plenário entendeu por sancionar os demais dirigentes, por não entender que os elementos apresentados em contraditório elidiam as irregularidades então apontadas ou afastavam a responsabilidade endereçada aos administradores do Sesc-Senac/ARRJ.*
8. *Neste momento processual, inconformados, os sancionados ingressaram com pedido de reexame, por mim conhecidos à peça 641. Registro, por oportuno, que neguei conhecimento aos recursos interpostos por Gil Roberto da Silva e Castro, Luiz Edmundo Vargas de Aguiar e Nicolas Georges Farah Neto, em razão da ausência de interesse recursal.*
9. *Em extrato, em reunião aos argumentos apresentados, os elementos de defesa questionaram o seguinte:*
 - *se, de ofício, é aplicável o instituto da prescrição;*
 - *se cabe responsabilidade aos ora recorrentes;*
 - *se há fundamento para a aplicação das multas; e*
 - *se houve observância aos fundamentos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).*
10. *Passo a avaliar cada grupo de argumentos.*

II – Avaliação da ocorrência de prescrição

11. *Como apõe o relatório instrutivo, no caso em exame, o Convênio 2/2015 foi celebrado em 26/10/2015. O prazo de vigência findava em 31/12/2018. Por seu turno, em 23/6/2016 o*

Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ, a Fecomércio/RJ e o Município do Rio de Janeiro celebraram o Convênio 1/2016, com o Estado do Rio de Janeiro. A sua vigência perdurou até 30/6/2018.

12. *Nesse quadro, tal qual assevera o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, a prescrição se inicia na data do recebimento da representação formulada pelo MPTCU, que ocorreu em 1º/7/2016. A partir daí, a unidade técnica enumerou, pelo menos, os seguintes eventos interruptivos da prescrição: em 9/10/2018, quando da prolação do Acórdão 12.620/2018- 1ª Câmara, deliberando por conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente, determinando, outrossim, a realização de audiência dos membros dos conselhos regionais do Sesc e do Senac; em 11/8/2021, oportunidade em que houve a decisão condenatória.*
13. *Nesse interregno, tanto não transcorreu os cinco anos da prescrição (ordinária), estabelecido no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, quanto não os três anos da prescrição intercorrente (art. 8º do mesmo diploma). Tenho por não consumada, portanto, a conformação da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.*

III – Responsabilidade dos recorrentes

14. *Avalio, ponto a ponto, cada argumento recursal:*

III.1 – o acórdão ora recorrido questionou o fato de o primeiro parecer que respaldou a celebração do ajuste ter sido emitido na mesma data da aprovação do convênio pelo Conselho Regional do Senac/ ARRJ, como se tal fato fosse impeditivo ou desabonador da opinião jurídica emitida. Ainda que assim o fosse, desconsiderou a influência dessa manifestação jurídica nas decisões posteriores (peça 629, p. 8).

15. *Entendo que a questão tenha sido adequadamente tratada no relatório precedente. Em termos da configuração de aplicação de recursos à revelia do objeto social do Sesc/Senac, de fato, inexistiu nexo causal absoluto entre o parecer tardio ou intempestivo e a dita irregularidade. Em avaliação, entretanto, da conduta de cuidado e diligência esperada dos dirigentes que apuseram sua concordância com os convênios questionados, a ausência de parecer jurídico – ou a sua muito próxima conclusão – da reunião colegiada que discutiu as ditas transferências impingiria uma atenção redobrada de solicitação de informações e respectiva meditação sobre o seu conteúdo decisório.*
16. *Juízos dessa monta, envolvendo os milhões de reais conveniados, demandariam um cabedal fático-legal justificativo condizente, sob o qual o membro do colegiado haveria de tomar conhecimento, meditar sobre o seu conteúdo e formar o seu convencimento. O acervo documental necessário para isso não raramente chega (ou não deveria chegar) ao tomador de decisão com a antecedência necessária para viabilizar um voto informado, refletido e desinteressado. Ainda mais quando, sabidamente, existia entendimento contrário do conselho fiscal. O mencionado parecer que respaldou a celebração do ajuste, assim, emitido na mesmíssima data da aprovação dos repasses, transparece um açodamento decisório não proporcional com a importância e materialidade do seu conteúdo, mormente em face do erro apontado, no que se refere à grosseira aplicação de recursos vultosos em finalidade distinta do objetivo social do Serviço Social Autônomo.*
17. *Aliás, sobre os pareceres contrários do conselho fiscal, tanto do Sesc quanto do Senac, como mesmo consta do voto condutor do Acórdão 1.924/2021-Plenário, em seus itens 32 e 36, quando da autorização para participar do Convênio 01/2016, já se apontava que o convênio 2/2015, de similar objetivo, não estava de acordo com as finalidades institucionais da entidade “por se tratar da destinação de recursos do Senac/RJ para atender a segurança pública do*

estado do Rio de Janeiro e não a geração da empregabilidade através da educação profissional”, em afronta aos regulamentos das entidades.

18. *Acerca do argumento sobre a influência do parecer técnico nas decisões posteriores, julgo haver certa contradição na alegação, porquanto existiu uma simultaneidade da prolação parecer com o próprio ato decisório que autorizou os repasses. Isso quando não houve o acostamento de outra peça técnica posterior, de sorte a ratificar a decisão já tomada, conferindo contornos de legalidade a atos que levaram a aplicação de recursos destoaantemente desvirtuada, em termos de finalidade do Sesc/Senac.*

III.2 – o contexto social em que os conselheiros estavam inseridos condicionaram a sua conduta, circunstância que – tal como a existência de parecer jurídico favorável à celebração dos ajustes – deve ser considerada, senão para elidir a aplicação da multa, como circunstância atenuante na dosimetria da sanção (peça 629, p. 9).

19. *Entendo que o contexto social alvitrado – qual seja a dramática condição de segurança pública no Rio de Janeiro – não autoriza a aplicação de recursos (públicos) em finalidade distinta na entidade responsável pela sua gestão. Tal suposição envolveria uma desorganização administrativa e gerencial ensejadora de um caos e ineficiência administrativa. Órgãos e entidades por promover o desporto, aportando pessoal e recursos para resolver a saúde pública; responsáveis pela área econômica imiscuindo-se diretamente pela cultura; imbuídos de fomentar o turismo trabalhando na linha de frente da segurança pública, e assim por diante.*
20. *Não por outro motivo, as entidades públicas sujeitam-se a leis e regulamentações específicas a reger suas atividades e finalidades, em salutar técnica de organização administrativa. No caso dos entes do Sistema S, entidades privadas que arrecadam recursos para fiscais, existe autorização para atuação em áreas específicas – de interesse público, diga-se – de acordo com a respectiva lei que os criou. A maior responsabilidade dos administradores que gerem esses recursos, pois, é levar a essas organizações, de modo eficiente, em direção desses objetivos estatutários (art. 25, alínea “q”, do Decreto 61.836/1967 art. 25, alínea “q”, do Decreto 61.843/1967), respondendo pessoalmente, em dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, da CF), em caso de afastamento desse desiderato.*
21. *Nessa lógica, tal como salvaguarda a unidade técnica, “[...] o objetivo institucional do Sesc é, em essência, proporcionar o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos comerciários e de suas famílias, conforme previsto no art. 1º do Decreto-Lei 9.853/1946. O Senac, por sua vez, tem por objetivo primordial proporcionar o ensino comercial de formação aos comerciários, seus filhos e estudantes, conforme previsto no art. 3º do Decreto-Lei 8.621/1946”.*
22. *Essa visão é reconhecida pela jurisprudência. Tem-se considerado que os recursos geridos pelas entidades do Sistema S em objetivos incompatíveis com as finalidades institucionais configura desvio de finalidade, como ilustrado pelos Acórdãos 2509/2014, por mim relatado e 155/2013 (relatado pelo Ministro-Substituto André de Carvalho), ambos do Plenário. Idêntica posição teve a Suprema Corte no RE 115066/SP (Relatora Ministra Ellen Gracie), que confirmou a obrigatoriedade da vinculação dos recursos arrecadados, qualquer que sejam, na aplicação dos objetivos institucionais das entidades de natureza assistencial (art. 14, CTN), como é o caso do Sesc e do Senac.*

III.3 – houve excesso de responsabilização de Flávio Luís Vieira Souza sem, contudo, indicar em qual reunião se deu a aprovação do Convênio 01/2016 pelo Conselho do Sesc/ARRJ (peça 629, p. 11-12).

23. *Sobre as condutas associadas ao Sr. Flávio Souza, extraio a precisa avaliação da unidade técnica, com a qual concordo:*

“[...] constata-se que o conselheiro Flávio Luís Vieira Souza participou das deliberações relacionadas ao patrocínio dos dois serviços sociais autônomos nas ações na área de segurança pública. De acordo com os autos, estava presente nas duas reuniões em que foram aprovadas as participações da Senac/ARRJ nos convênios 2/2015 e 1/2016. Também esteve presente na 2ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 25/2/2016 que aprovou a participação da Sesc/ARRJ no convênio 2/2015 e, posteriormente, também como conselheiro do Sesc/CRRJ, aprovou a proposta de o Sesc/ARRJ “assumir integralmente as ações conhecidas como segurança presente” que fora discutida na 7ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ (peça 232, p. 14-21; e p. 39-43, peça 233, p. 10-14; p. 23-24; e p. 27-35). O fundamento para condenação, devidamente caracterizado nos autos, é sua participação na celebração dos ajustes em referência”.

III.4 – após apontar que o conselheiro Flávio Luís Vieira Souza não participou da decisão colegiada que aprovou, em 24/5/2016, a participação do Sesc/ARRJ no Convênio 01/2016, esta Corte de Contas mudou a matriz de responsabilização/imputação para ampliá-la para condenar a todos que autorizaram não a aprovação do convênio, mas sim a celebração de aditivos com ampliação da atuação do Sesc/ARRJ no convênio. Tal fato reflete uma nefasta e ilegítima inovação acusatória que, claramente, ofende as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório (peça 629, p. 13).

24. *Tenho por suficientes as ponderações do subitem anterior, que foram inclusive redarguidas mediante o voto condutor do Acórdão 2676/2021-Plenário, negando embargos de declaração à decisão condenatória. Na oportunidade, citou-se que o Sr. Flávio participou das deliberações relacionadas ao patrocínio dos dois serviços sociais autônomos a ações na área de segurança pública e, assim, motivou-se a manutenção do seu nome no rol do item 9.1.1 do Acórdão 1924/2021-Plenário.*

25. *Em verdade, tal digressão em nada inova ao objeto da audiência endereçada em Ofício à peça 269, segundo se solicita que o responsável apresente suas razões de justificativa “por ter aprovado, na condição de membro do conselho regional do Senac, a celebração de ajustes que não visavam aos objetivos institucionais, em desconformidade com o art. 25, “q”, do Decreto 61.843/1967”. Não entendo que tenha ocorrido, assim, a dita limitação ao contraditório e ampla defesa alegada.*

III.5 – houve excesso de responsabilização de Antônio Henrique de Albuquerque Filho, Jorge Luiz das Neves Moraes e Miguel Nelson Lasalvia (peça 629, p. 14).

26. *Sobre tal elemento de defesa, como pacificamente conformado nesta Corte, a dosimetria da multa aplicada não possui, a exemplo do direito penal, uma milimétrica atribuição pecuniária pareada a um tipo específico de conduta. Associam-se, sim, balizadores de gravidade dos ilícitos apurados, em conjunto com as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, sem prejuízo à isonomia de tratamento com casos análogos. Nesse sentido está a jurisprudência desta Casa, como relembra a unidade instrutiva, a exemplo do Acórdão 944/2016-Plenário (Ministro Augusto Nardes). A simples alusão de que a multa seria excessiva, sem a indicação de eventuais fatores que possam interferir na sua estipulação, não é suficiente, por si só, para retificar a decisão anterior. Existe, sim, um dever de coerência, proporcionalidade, razoabilidade e equidade.*
27. *No caso concreto, salvo a multa atribuída ao Sr. Robson Leite (pelos motivos expostos no voto do eminente Relator Min. Weder de Oliveira) foram atribuídas sanções nos montantes de*



R\$ 50 mil, R\$ 30 mil e R\$ 20 mil reais, de acordo com o nível de gravidade das condutas. Para os conselheiros que atuaram simultaneamente no Sesc/RJ e no Senac/RJ, à época dos fatos, aplicou-se o nível superior de multa. Para os conselheiros que atuaram exclusivamente no Sesc/RJ, o nível intermediário. Para os conselheiros do Senac/RJ, o menor valor.

28. Para o caso dos Srs. Antônio Filho, Jorge Luiz e Miguel Lasalvia, aplicou-se o menor montante, de R\$ 20 mil. À época da prolação do Acórdão 1924/2021-Plenário, o valor mínimo da multa, de acordo com a Portaria-TCU 15/2021, figurava entre R\$ 67.854,38 e R\$ 3.392,72 (art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU).
29. A atribuição de seis vezes o valor mínimo da multa (ou menos de um terço da multa máxima), atribuída à gravidade das condutas imputadas, qual seja a grosseira anuência a repasse milionário de recursos em finalidade social distinta da entidade administrada, não me parece desproporcional, no que nego provimento a tal arguição.

III.6 – o Ministro Relator considerou que era exigível ao conselheiro Robson Campos Leite a mesma conduta diversa esperada dos demais conselheiros. Nada obstante, atestou que o “[...] fato de ter participado apenas da aprovação de um dos ajustes, contudo, será considerada para fins de dosimetria da pena na proposta de acórdão que apresento adiante”, como de fato ocorreu. É justamente o que se pretende aqui; que o fato de terem participado apenas da aprovação de unicamente um ajuste seja considerado, sob pena de desproporcionalidade e falta de razoabilidade na dosimetria da pena, especialmente em comparação aos demais condenados. (peça 629, p. 16).

30. Sobre a conduta associada ao Sr. Robson Leite, tenho a mesmíssima conclusão que o Min. Weder de Oliveira em sua decisão condenatória:

“A SecexDesenvolvimento também informa que o conselheiro Robson Campos Leite participou apenas da reunião do Conselho Regional do Sesc/RJ na qual foi aprovada a participação dessa entidade no convênio 2/2015. Registra, ainda, que sua posse como membro do Conselho Regional se deu exatamente nessa reunião e, por considerar que essa circunstância “teria inviabilizado a adequada apreciação da matéria por parte desse responsável”, propõe rejeitar as justificativas do responsável sem, contudo, aplicar-lhe multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

61. Divirjo da unidade instrutiva nesse caso específico. Era exigível de Robson Campos Leite a mesma conduta diversa esperada dos demais membros do conselho. O fato de ter participado apenas da aprovação de um dos ajustes, contudo, será considerada para fins de dosimetria da pena na proposta de acórdão que apresento adiante.” (grifou-se).

31. Em outras palavras, o dever de diligência e de cuidado, em solicitar informações e avaliar as consequências de sua decisão, são também aplicáveis ao teor do voto do recorrente. Caso se sentisse não suficientemente informado e convencido do teor da decisão de tal importância, deveria se julgar impedido ou solicitar mais informações. Ao não agir dessa forma, assume as consequências por tal omissão. Seu voto não é mera formalidade.

III.7 – deve esse colendo TCU, a bem da ampla defesa e do contraditório, esclarecer se a aprovação pelo Conselho Regional do Sesc/ARRJ para participação no projeto Centro Presente (Convênio 1/2016) se deu na reunião de 24/5/2016 (5ª Reunião Ordinária do Sesc CRRJ) e, na hipótese negativa, a indicação precisa do momento em que houve a consumação do ato/ocorrência da conduta supostamente irregular cometida pelos Conselheiros do Sesc/ARRJ que figuram como responsáveis no presente processo;

32. *O argumento diz respeito à defesa do Sr. Flávio Luis Vieira. A manifestação inscrita no voto condutor do Acórdão 2.675/2021-Plenário, produzida pelo Exmo. Ministro Weder de Oliveira, esclarece a questão:*

“Finalmente, alegam contradição, pois deixou-se, segundo pontuam, de atentar para “situação fática dos Conselheiros Antônio Henrique de Albuquerque Filho, Jorge Luiz das Neves Moraes, Miguel Nelson Lasalvia e Flávio Luís Vieira Souza”. Os três primeiros “eram Conselheiros apenas do Senac ARRJ, à época dos fatos, mas – tal como o caso de Robson Campos Leite – participaram apenas da aprovação de um dos ajustes. Aplicando-se o mesmo critério já externado, a multa imposta a esses Conselheiros deveria ser reduzida pela metade

[...]

Flávio Luís Vieira Souza, por sua vez, apesar de ter figurado no item 9.1.1 do acórdão embargado, que tratou de conselheiros comuns às duas entidades, não mais era conselheiro da Sesc/ARRJ quando da aprovação do Projeto Centro Presente. Pugnam, assim, para que seja “reconhecido o equívoco/contradição na aplicação da multa no caso, considerando ele participou apenas da aprovação de um dos ajustes.

[...]

63. *Segundo alegam, Flávio Luís Vieira Souza, apesar de ter figurado no item 9.1.1 do acórdão embargado, que tratou de conselheiros comuns às duas entidades, não mais era conselheiro da Sesc/ARRJ quando da aprovação do Projeto Centro Presente (convênio 1/2016).*

64. *O argumento não procede.*

65. *Em 21/11/2018, a então Secex-RJ requisitou da Senac/ARRJ e da Senac/ARRJ informações sobre quem eram os membros titulares de seus conselhos regionais, quando das assinaturas dos convênios 2/2015, de 22/12/2015, e 1/2016, de 23/6/201635. Constam das respostas cópias das atas da 463ª reunião do Conselho Regional do Senac no estado do Rio de Janeiro (Senac/CRRJ)36, de 26/10/2105; da 470ª reunião do Senac/CRRJ37, de 24/5/2016; da 1ª reunião extraordinária do Conselho Regional do Sesc no estado do Rio de Janeiro (Sesc/CRRJ), de 17/12/2015; da 2ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 25/2/2016; da 5ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 24/5/201639; e da 7ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 28/7/201640.*

66. *O conselheiro Flávio Luís Vieira Souza estava presente nas duas reuniões em que foram aprovadas as participações da Senac/ARRJ nos convênios 2/2015 e 1/2016. Também esteve presente na 2ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ, de 25/2/2016 que aprovou a participação da Sesc/ARRJ no convênio 2/201541 e, posteriormente, também como conselheiro do Sesc/CRRJ, aprovou a proposta de a Sesc/ARRJ “assumir integralmente as ações conhecidas como segurança presente” que fora discutida na 7ª reunião ordinária do Sesc/CRRJ*

67. *Participou, portanto, de deliberações relacionadas ao patrocínio dos dois serviços sociais autônomos a ações na área de segurança pública e deve ter seu nome mantido no rol do item 9.1.1 do acórdão 1924/2021-TCU-Plenário.” (grifou-se)*

33. *Concordo com a precisa argumentação exarada pelo digno relator e, frente a ausência de fato novo a demandar modificação do juízo então empreendido, mantenho o teor decisório original.*

III.8 – a reunião em que o convênio foi aprovado era a primeira reunião do sr. Robson Campos Leite como conselheiro, inclusive a qual ele tomou posse. No dia da posse e aprovação do convênio, não foi disponibilizada a íntegra do processo administrativo ao conselheiro Robson Campos Leite (peça 610, p. 4-6).

34. Tais argumentos já foram objeto de análise no capítulo III.6, *supra*. Especificamente sobre a ausência de disponibilização da íntegra do processo administrativo, tal premissa fática vem em confissão da conduta omissiva. Se não tinha acesso à documentação necessária para exarar o seu voto, deveria solicitar, em dever de diligência, a dita informação; ou se julgar impedido de votar, fazendo constar em ata as suas ressalvas.

III.9 – o fato de o SESC/RJ não possuir a íntegra do processo administrativo é uma falha que reduz, consideravelmente, a capacidade de defesa do recorrente (peça 610, p. 8).

35. Julgo que os elementos necessários à defesa do responsável, capazes de constar em processo administrativo do Sesc, foram devidamente angariados e reproduzidos nestes autos, inclusive – e principalmente – as atas de reunião. Se houve qualquer dissonância decisória, ressalva ou solicitação de informações por parte dos votantes, tal condição haveria de constar de tal documento. Nessa coerência, a alegação genérica de ausência de processo administrativo, desacompanhada de prejuízo concreto à conduta mitigadora dos responsáveis, é incapaz de reformar a decisão recorrida.

III.10 – o Convênio foi dirigido pelo próprio presidente da instituição, sem qualquer interferência (dolosa ou culposa) do Conselho do SESC/RJ. Se houve alguma irregularidade no referido convênio, não foi por culpa dos conselheiros, mas sim, por única e exclusiva vontade dos presidentes das entidades, que conduziram, pessoalmente, o processo (peça 610, p. 8).

36. As decisões que levaram à prolação dos convênios questionados são colegiadas. Ainda que a organização e iniciativa de perfazer tais acordos tenha partido do então presidente da entidade, a eficácia de tais atos perpassava pela ratificação do Conselho.
37. Importante sublinhar que a presente condenação recorrida alude unicamente à destinação de recursos do Serviço Social Autônomo em finalidade distinta da definida em lei, não aludindo outras irregularidades que possam ter ocorrido na aplicação concreta desse numerário. Assim, a autorização objetiva – ou omissão de questionamento –, em reunião colegiada, para a destinação de montante volumoso de dinheiro em convênio cujo objeto era grosseiramente alheio ao objetivo social do Sesc/Senac atrai a responsabilidade dos conselheiros, em seu dever de cuidado e diligência decisória de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos para-fiscais angariados pelas entidades, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal.

III.11 – na reunião do dia 25/2/2016 foi feita uma apresentação com os aspectos técnicos e disponibilizados pareceres jurídicos dos doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho e Rafael Valim. Todos os documentos atestavam pela regularidade técnica e jurídica do convênio (peça 610, p. 9).

38. Como demonstra a pacífica jurisprudência desta Corte, a decisão respaldada em parecer jurídico prévio não é vinculante, respondendo os dirigentes em caso de desvio grosseiro de entendimento técnico-legal exarado pelo parecerista.
39. A unidade técnica em seu parecer prévio, nesse sentir, foi precisa:

“Os ora recorrentes também não inovam ao alegarem a existência de pareceres jurídicos embasando a decisão pela aprovação dos convênios. Conforme já demonstrado nos autos, o

parecer do Prof. José dos Santos Carvalho Filho somente foi elaborado vários meses depois da votação da matéria e o parecer do Prof. Rafael Valim se referiu unicamente ao Senac/RJ, além de que foi datado de 26/10/2015, ou seja, foi emitido na mesma data em que o referido convênio foi celebrado.”

40. *Em presunção verossímil frente a tal situação, ao que tudo indica, o ânimo decisório de aprovação já estava presente. Ainda que existisse um único parecer anterior, tal peça foi subscrita na data da reunião colegiada de aprovação, sem tempo hábil para que os conselheiros meditassem e verdadeiramente questionassem o seu conteúdo.*

41. *Tal ponto também foi objeto do relatório antecessor do acórdão recorrido, nos seguintes termos (peça 476, p.18):*

“82. A esse respeito, cabe repetir que o parecer do Prof. Rafael Valim, que respaldou a celebração do Convênio 2/2015 por parte do Senac/RJ, é datado de 26/10/2015, ou seja, foi emitido na mesma data em que o referido convênio foi celebrado. Por sua vez, o parecer do Prof. José dos Santos Carvalho Filho foi elaborado posteriormente à celebração dos convênios em tela.

83. Além disso, observa-se que a defesa não apresentou os supostos estudos técnicos previamente elaborados que – conforme alega – teriam respaldado a celebração dos convênios em tela. Também não foi apresentado o Mapa Estratégico do Comércio 2014-2020, mencionado no parecer do Prof. Rafael Valim, constando nestes autos apenas o Mapa Estratégico do Comércio do Estado do Rio de Janeiro 2015-2020 (peça 119), o qual, todavia, não constitui estudo técnico elaborado com a finalidade de respaldar a celebração dos Convênios 2/2015 e 1/2016.

84. Ainda a esse respeito, consta nos autos o Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Sesc realizada no primeiro semestre de 2016 (antes da celebração do Convênio 1/2016), que registra a não apresentação de estudos técnicos preliminares e parecer técnico relativos ao Convênio 2/2015 (peça 75, p. 71).

85. Chamam atenção o fato de o parecer do Prof. Rafael Valim ter sido emitido na mesma data da celebração do Convênio 2/2015 e o fato de o Convênio 1/2016 ter sido celebrado mesmo após os Relatórios de Auditoria dos Conselhos Fiscais do Sesc e Senac terem apontado desvio de finalidade na celebração do Convênio 2/2015 (peça 75, p. 71; peça 78, p. 10).

86. Ademais, em que pese a alegação de que o responsável teria agido com suporte em pareceres jurídicos e estudos técnicos – a qual não restou devidamente comprovada, conforme exposto nos itens precedentes –, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2.806/2014-TCUPlenário, rel. José Jorge; 2.871/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2.904/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 341/2015-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; 1.001/2015-TCUPlenário, rel. Benjamin Zymler) no sentido de que a responsabilidade não é afastada por essa circunstância. No presente caso, cabia ao responsável a decisão sobre a aprovação da celebração de convênios danosos à entidade, que não visavam aos seus objetivos institucionais. A existência de pareceres técnicos e/ou jurídicos – ainda que tivesse sido devidamente comprovada – não teria força para impor ao responsável a aprovação de ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabia, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de tal aprovação, a qual geraria vultosos dispêndios para a entidade. Ante o exposto, opina-se no sentido de que o argumento em tela não afasta a responsabilidade desse conselheiro. ” (grifou-se)

42. Não vislumbro, pois, nova carga probatória ou argumentativa neste tópico capaz de exigir modificação do julgado recorrido.

III.12 – a conclusão do parecer do jurista Rafael Valim foi a mesma do parecer anterior, citando, inclusive, precedentes deste Tribunal para justificar a assinatura do convênio (peça 610, p. 11). Diante de tais manifestações favoráveis à aprovação dos convênios, não se revelaria razoável que o recorrente, conselheiro recém-chegado à entidade, adotasse outra conduta que não fosse a de segui-los. Somente deveria agir de modo diverso se os pareceres demonstrassem inconsistentes ou perceptíveis indícios de fraude ou situações desarrazoadas que saltariam aos olhos de quem vê (peça 610, p. 12).

43. Em se tratando de conselheiro recém-chegado, ponderando a já existente manifestação do conselho fiscal vedando o repasse, o conselheiro haveria de, no mínimo, com ainda mais vigor, estudar e questionar o respectivo conteúdo decisório. O fato de a reunião em que se deu a aprovação ter sido a primeira do conselheiro Robson Campo foi já, nesses termos, devidamente ponderada quando a decisão originária lhe aplicou multa com valor inferior a de seus pares.

III.13 – de acordo com o Acórdão 1275/2011-Plenário – relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro e a própria jurisprudência deste Tribunal, a regra é o gestor agir de acordo com os pareceres técnicos e jurídicos. Somente nos casos em que o parecer contém erros perceptíveis aos olhos do homem médio, ou seja, aquele que age com a razoável diligência que de todos é esperada, é razoável exigir do gestor que aja de modo diverso do indicado no parecer. (peça 610, p. 12-13).

44. A pré-existência de parecer anterior do conselho fiscal, contrário ao repasse de recursos ao convênio questionável, seria motivo suficiente para ensejar questionamentos, em maior diligência decisória. A viabilidade de se destinar recursos em finalidade alheia à cultura e ao dia a dia da entidade foge ao padrão de um administrador médio, não se carecendo de densidade jurídica o mero questionamento dessa viabilidade.

45. Reproduzo, além disso, trecho elucidativo do voto condutor da decisão recorrida, que conta com minha anuência:

“Quando da assinatura dos convênios 2/2015 e 1/2016, portanto, era incontroverso, nesta Corte, o entendimento de que os objetivos dos ajustes deveriam ser consentâneos com as finalidades institucionais das entidades do Sistema S. Finalidades essas, no caso dos serviços sociais autônomos do Sistema Comércio, clara e objetivamente plasmadas em suas leis instituidoras e em seus regulamentos. Assim, mesmo não tendo sido aventada nos autos a imputação de conduta dolosa, não se pode afastar o cometimento de erro grosseiro, sobretudo tendo em vista o enorme vulto dos recursos que deixaram de ser aplicados nas finalidades diretas e explícitas dessas entidades”. (grifou-se)

46. Veja-se, finalmente, de sorte a demonstrar que a tese abarcada nos ditos pareceres era diametralmente oposta do **status quo** jurisprudencial, que existia decisão anterior desta Corte, materializada pelo Acórdão 155/2013-Plenário, vedando destinação de recursos para finalidade semelhante a ora em julgamento. O julgado ratificou o entendimento de que as finalidades entre os objetivos do ajuste e as finalidades institucionais dos partícipes devem ser convergentes. Consta, ainda, enunciada, seguinte o qual “é caracterizado como desvio de finalidade institucional a celebração de ajustes pelas entidades do Sistema ‘S’, cujo objeto não guarde relação com seus objetivos institucionais”.

III.14 – considerando que não houve o exercício pleno do direito de defesa, por não ter sido disponibilizado o processo integralmente, é latente a redução da capacidade de defesa do

interessado, e por isso, não deve subsistir qualquer imputação de irregularidade ao mesmo, conforme dita esta Egrégia Corte por meio do Acórdão 7948/2014-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro e Acórdão 1673/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas. (peça 610, p. 14).

47. Tal argumentação dirige-se ao conselheiro Robson Leite. Defende-se que “considerando que não houve o exercício pleno do direito de defesa, por não ter sido disponibilizado o processo integralmente [pelo Sesc/Senac], é latente a redução da capacidade de defesa do interessado”.
48. A ilação é genérica, em contraprestação a uma acusação precisa, lastreada em fundamentação (atas e demais documentos) igualmente objetiva. Alega-se limitação de defesa sem aludir, concretamente, qual ato se quer demonstrar que escusaria a conduta sancionada. O processo haveria de ser solicitado anteriormente ao voto do conselheiro e a mera ausência de tal demanda em ata da reunião deliberativa se faz suficiente, em face da revelia normativa de seu conteúdo, à apenação do responsável.

III.15 – este Tribunal, em recente decisão que analisou a responsabilidade de membros do conselho de administração, no caso da Refinaria Pasadena, entendeu que não há razoabilidade e proporcionalidade em igualar as responsabilidades daqueles que agiram com deslealdade com as dos outros envolvidos, cuja má-fé não ficou demonstrada nestes autos (Acórdão 834/2021–Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo) (peça 610, p. 15).

49. Sobre o argumento, atenha-se que não se utilizou qualquer prova emprestada judicial para ratificar fato ou responsabilidade de agente pelas condutas relacionadas à irregularidade imputada, qual seja: o emprego de recursos em destinação alheia à finalidade social das entidades do Sistema “S”. Não se alvitrou, portanto, dolo na cominação das penas, mas tão somente culpa. Logo, não faria sentido imputar dosimetria superior de responsável relativa a atos que denotassem “má-fé” decisória, posto que a própria matriz de responsabilidades não considerou tal ocorrência (peça 464, fl. 35).
50. Aliás, caso se considerasse um intuito de dolo, a sanção deveria ser muitíssimo superior, podendo até ensejar a multa, em seu grau máximo, ou a inabilitação para ocupação de cargo ou função pública (art. 270 do Regimento Interno do Tribunal).
51. Finalmente, ainda que se pudesse vislumbrar uma gradação de culpa superior atribuída ao presidente das entidades, que capitaneava a respectiva administração executiva, determinada ação não foi feita. Reforma decisória nesse sentido, contudo, não viria em benefício dos responsáveis, mas em prejuízo de pelo menos um deles, o que se faz incabível nesta fase recursal. Não vislumbro, então, que caiba aplicar, no caso concreto, os precedentes jurisprudenciais alvitados pela defesa neste capítulo.

III.16 – em que pese o fato de a segurança pública não constituir missão primária dessas entidades, é inegável que integra a função social secundária, ou periférica, no dizer de José dos Santos de Carvalho Filho, vez que tal matéria afeta a produtividade do comércio, as famílias dos comerciantes e os consumidores de uma forma geral, além de inegavelmente estar voltada para o interesse público e bem-estar social (peça 594, p. 14).

52. Entendo, em núcleo argumentativo, que qualquer função estatal tem o condão de produzir, reflexamente, efeitos – positivos ou negativos – no comércio ou na vida do comerciante: economia, educação, segurança, desporto, saúde, meio ambiente, política externa, entre outras. A autorização de aplicação de recursos de forma alheia, quase randômica, em atividades secundárias à estreita via legislativa autorizativa do bom emprego de recursos públicos

(para-fiscais) às entidades do Sistema S abriria precedente tão inovador quanto ilegal. As finalidades ministeriais da administração direta, ou os objetos sociais das empresas estatais, bem como os objetivos legais a serem alcançados pelos entes do Serviço Social Autônomo estariam, então, dilatados, com perda de foco institucional, em convite ao casuismo e ineficiência de aplicação de recursos estatais. A própria lógica orçamentária constitucional restar-se-ia deturpada, em randomização de planos de trabalho e controles de funções de governo.

53. De mais importante, a via legislativa, ao direcionar recursos “públicos” para serem geridos pelos entes do Sistema S ora tratados, assim o fez em uma autorização estreita de possibilidades definidas no art. 25, alínea “q”, do Decreto 61.836/1967 (no caso do Sesc/ARRJ), e no art. 25, alínea “q”, do Decreto 61.843/1967 (no caso do Senac/ARRJ). Caso necessária alargar tais finalidades, a lei trataria de conferir tal proposição.

III.17 – o objeto dos convênios se coaduna com as missões institucionais do SESC e do SENAC, por se tratar de desempenho de importante função social, em regime de cooperação, sendo evidente os inúmeros benefícios agregados ao comércio (peça 594, p. 15).

54. Idêntico teor argumentativo do capítulo anterior aplica ao argumento.
55. Acrescento, ainda, excerto elucidativo produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

“6.11. As finalidades e os objetivos institucionais do Sesc e do Senac também estão descritos no art. 1º do Decreto 61.836/1967 e no art. 1º do Decreto 61.843/1967, respectivamente. Em consonância com tais normativos, constata-se que, ao celebrar convênios, essas entidades devem justificar, de forma pormenorizada, quais interesses institucionais serão contemplados no objeto do convênio.

Analisando os convênios 2/2015 e 1/2016, ora em pauta, constata-se que os objetos desses ajustes estão dissociados das finalidades institucionais previstas nos regulamentos daqueles serviços sociais autônomos.

6.12. Ainda sobre o tema, por elucidativo, transcreve-se detalhada análise proferida na instrução da unidade técnica desta Corte de Contas (peça 120, p. 17):

10.14.16. Verifica-se que, no caso em tela, não há interesses institucionais recíprocos, mas, tão somente, interesse do Estado do Rio de Janeiro em cumprir uma função típica de Estado, a segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, sem correlação com os objetivos institucionais do Sesc, previstos no art. 1º do Decreto 61.836/1967, e do Senac, previstos no art. 1º do Decreto 61.843/1967.

6.13. Corroborando com a conclusão pela condenação dos ora recorrentes quanto à autorização de aprovação de convênio em finalidade diversa das entidades do Sesc e Senac, vale transcrever elucidativo estudo empreendido na instrução elaborada pelos auditores desta Corte de Contas (peça 210, p. 8):

Pontua-se, ainda, que o Convênio 1/2016 (Projeto Centro Presente) teve o objetivo de promover a política pública de apoio à segurança da população no centro da cidade do Rio de Janeiro e o Convênio 2/2015 (Projeto Segurança Presente) teve o objetivo de promover a política pública de apoio a segurança da população no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Aterro do Flamengo e em parte do bairro do Méier, sendo certo que o entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e o Aterro do Flamengo não são áreas de comércio, mas de lazer, ou seja, não há presença expressiva de lojas comerciais ou de

empresas prestadoras de serviços nos locais onde as rondas desses projetos são realizadas.”

III.18 – Ainda que o respectivo documento tenha sido elaborado posteriormente à celebração dos convênios objetos de análise, esse ainda guarda valiosíssima e irrefutável prova de que a conduta do recorrente não pode ser enquadrada como erro grosseiro por esta Corte de Contas, isto é, que teria sido facilmente constatável e evitável (peça 594, p. 16-17).

56. *Sobre a questão de se tratar ou não de erro grosseiro, não obstante os pareceres jurídicos exarados no processo, alinho-me à opinião ínsita no voto condutor dos embargos declaratórios à decisão atacada, produzida pelo Ministro Weder de Oliveira:*

“32. No entanto, a tese clara e exaustivamente desenvolvida na proposta de deliberação que conduziu à prolação do acórdão recorrido é a de que, de forma inequívoca, o conjunto das finalidades de ambas as entidades, Sesc e Senac, não abarca a segurança pública. Tão grande a clareza desses contornos que, ao deles desbordar, o gestor praticou erro grosseiro.

[...]

34. Reproduzo a seguir excertos da proposta de deliberação que deixam claros os fundamentos que levaram o colegiado desta Corte à aprovação do acórdão 1924/2021-TCU-Plenário:

“12. No relatório precedente, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) demonstra em extensa e detalhada análise que as administrações regionais do Sesc e do Senac, no Rio de Janeiro, transferiram cerca de R\$ 103 milhões ao estado do Rio de Janeiro em flagrante e absoluta incongruência com seus objetivos institucionais.

[...]

31. Nem mesmo de forma indireta ou reflexa se poderia admitir que deixar de empregar mais de R\$ 40 milhões em educação profissional para, em vez disso, repassar ao estado do Rio de Janeiro para apoiar a segurança pública estaria em consonância com os objetivos institucionais do Senac. Apenas para ilustrar a ordem de grandeza dessas importâncias, a receita anual de contribuições do Senac/RJ foi da ordem de R\$ 240 milhões no período de 2016-2017.” (grifou-se)

57. *Não se tratou de ação residual, de lateralmente contribuir com a segurança pública por meio de ações finalísticas (educacionais, culturais, profissionais ou outra assemelhada) alinhadas com os objetivos do Sesc/Senac. O objeto conveniado volta-se, sim, para aplicação de recursos diretamente na segurança pública, em desvio milionário e relevante da destinação legal dos recursos para-fiscais destinados àquelas entidades. Não socorre aos responsáveis escudarem-se em parecer jurídico – tardiamente ou intempestivamente produzido – para refutar a óbvia e vultosa destinação irregular.*

III.18 – os convênios em questão também foram aprovados pelas respectivas procuradorias dos entes Estatais que figuraram como partes, o que mais uma vez ratifica o entendimento de que a posição adotada pelo recorrente não era de forma alguma isolada ou dissociada dos interesses sociais (peça 594, p. 18).

58. *O entendimento da procuradoria das entidades socorre tanto os responsáveis quanto o endosso dos pareceres jurídicos de especialistas, já tratados. Poderia haver, aliás, o*

questionamento quanto à responsabilização desses procuradores, nos termos da jurisprudência desta Corte, o que, entendo, não se faz cabido nesta estreita via recursal.

III.19 – revela-se equivocado associar o desvio de finalidade ao suposto não alinhamento dos convênios objetos de análise às finalidades diretas do Sesc e Senac (peça 594, p. 23).

59. *As vantagens reflexas ao comércio – ou aos comerciantes – decorrentes de uma melhora na segurança pública já foram devidamente tratados neste voto. Em verdade, em repetição necessária, a melhora nos diversos indicadores socioeconômicos tem, em conjunto, provável reflexo em diversos nichos, inclusive o comércio. Tal assunção não autoriza, sem respaldo legal, a aplicação de recursos do Sistema S de modo **ad hoc**, buscando resultados reflexos à sua atividade determinada por lei.*

III.20 – o desvio de finalidade só existe quando há deliberado intento de não atingimento, por parte do agente, das finalidades perquiridas pela Administração, ou, no caso, deliberada intenção de não atingimento dos objetivos do Sesc e Senac (peça 594, p. 24);

60. *Quanto a esse ponto, o Supremo Tribunal Federal entendeu de forma distinta no RE 115066/SP (Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 13/5/2009), quanto à obrigatoriedade da vinculação dos recursos arrecadados, qualquer que sejam, na aplicação dos objetivos institucionais das entidades de natureza assistencial (art. 14, CTN), como é o caso do Sesc e do Senac. Se não houve “deliberado intento de não atingimento das finalidades” do Serviço Social Autônomo, houve deliberada utilização de recursos em objeto alheio ao estabelecido nos Decretos 61.836/1967 e 61.843/1967.*
61. *Igual apreciação teve o TCU mediante o Acórdão 155/2013-Plenário, que confirmou o entendimento de que as finalidades entre os objetivos do ajuste e as finalidades institucionais dos partícipes devem ser convergentes: “É caracterizado como desvio de finalidade institucional a celebração de ajustes pelas entidades do Sistema ‘S’, cujo objeto não guarde relação com seus objetivos institucionais”.*

III.21 – os presentes autos em nenhum momento indicaram que a conduta praticada pelo recorrente pode ser enquadrada como desvio de finalidade (peça 594, p. 24).

62. *O argumento foi especificamente apresentado pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida. Em avaliação da questão, creio estar suficientemente clara na matriz de responsabilização, à peça 464, fl. 35, a conduta associada ao responsável: “Aprovação da celebração de ajustes que não visavam aos objetivos institucionais do Sesc e do Senac (Convênios 2/2015 e 1/2016), em desconformidade com o art. 25, alínea “q”, dos Regulamentos do Sesc e do Senac (Decretos 61.836/1967 e 61.843/1967, respectivamente)”. Não verifico, assim, a carência de indicação de conduta associada ao recorrente capaz de prejudicar-lhe a ampla defesa e o contraditório.*

III.22 – Ausência de ocorrência de erro grosseiro, de acordo com a LINDB;

63. *Neste subitem, segredo, novamente, cada argumento no respectivo subitem indicativo:*

III.22.1 – nos termos do art. 28 da LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro. Como no caso presente sequer se aventou a possibilidade de imputação de conduta dolosa aos responsáveis, a única hipótese possível de imposição de penalidade seria em caso de erro grosseiro, conforme balizado pelo voto condutor do acórdão recorrido (Peça 475, item 49 e peça 629, p. 4).

64. De fato, como consta do voto do digno relator do Acórdão 1.924/2021-Plenário, “Quando da assinatura dos convênios 2/2015 e 1/2016 [...] era incontroverso, nesta Corte, o entendimento de que os objetivos dos ajustes deveriam ser consentâneos com as finalidades institucionais das entidades do Sistema S. Finalidades essas, no caso dos serviços sociais autônomos do Sistema Comércio, clara e objetivamente plasmadas em suas leis instituidoras e em seus regulamentos. Assim, mesmo não tendo sido aventada nos autos a imputação de conduta dolosa, não se pode afastar o cometimento de erro grosseiro, sobretudo tendo em vista o enorme vulto dos recursos que deixaram de ser aplicados nas finalidades diretas e explícitas dessas entidades” (grifou-se).
65. O assunto voltou a ser discutido nos embargos declaratórios àquela decisão:
- “32. No entanto, a tese clara e exhaustivamente desenvolvida na proposta de deliberação que conduziu à prolação do acórdão recorrido é a de que, de forma inequívoca, o conjunto das finalidades de ambas as entidades, Sesc e Senac, não abarca a segurança pública. Tamanha a clareza desses contornos que, ao deles desbordar, o gestor praticou erro grosseiro.
- [...]
49. A alegação de ocorrência dos vícios de obscuridade e omissão quanto à caracterização de erro grosseiro na conduta dos responsáveis não pode prosperar, pois, conforme desenvolvido no item 32 desta proposta de deliberação, tanto o relatório que contém os argumentos da unidade instrutiva, tomados como elementos de convicção, conforme pontuado no item 13 da proposta de deliberação que fundamentou o acórdão recorrido, quanto pelos acréscimos feitos pelo relator naquela oportunidade, conforme transcrito no item 34, supra, deixam clara, à exaustão, a tese de que não havia margem plausível de interpretação que possibilitasse extrapolar as finalidades de ambos os serviços sociais para que apoiassem ações finalísticas na área de segurança pública.” (grifou-se)
66. Não houve, portanto, sanção decorrente de dolo, mas tão somente em razão de culpa grave.
- III.22.2 – o acórdão, voto e relatório, em momento algum, desenvolve qualquer argumento apto a caracterizar o erro grosseiro perpetrado pelos ora recorrentes, não sendo clara, quiçá omissa, quanto aos critérios caracterizadores de suas condutas/decisões como tal (peça 629, p. 4).
67. Como visto acima, ao considerar a limpidez da tese e da jurisprudência – pacífica – então constituída, considerou-se o exercício hermenêutico para forçosamente viabilizar o emprego de recursos vultosos em finalidade relevantemente distinta do objeto social das entidades como grosseiramente assimétrico à interpretação razoável da lei.
68. Tanto concordo com o **ratio decidendi** esposado pelo relator, confirmado nos embargos declaratórios, como não vislumbrei ausência de motivação justificadora no voto condutor da decisão atacada.

III.22.3 – no tocante ao tema, para o TCU, “erro grosseiro” somente seria capaz de ser caracterizado quando o agente age “com diligência abaixo do normal” (Acórdão 2.391/2018-Plenário) e, na hipótese, a decisão de autorizar a celebração dos convênios com o Estado do Rio de Janeiro se deu com base em parecer jurídico da lavra de um dos maiores administrativistas da atualidade (Prof. Doutor Rafael Valim), posteriormente confirmado pelo parecer de outro administrativa (Prof. Mestre José dos Santos Carvalho Filho) (peça 629, p. 6);

69. *A simples existência de tese jurídica diversa não escusa os responsáveis do cometimento de erro grosseiro. Administradores, mesmo de diligência abaixo do normal, demandariam mais informações e respectiva maturação do processo, essencialmente porque, para um alto administrador comum – ainda que sem o diploma de direito – deveria chamar a atenção à possibilidade de aplicar recursos vultosos em objeto acintosamente alheio às aplicações convencionais da entidade. Impingiria um dever mínimo de cuidado a prolação parecer acostado no dia da decisão, abarcando tese frontalmente contrária ao senso comum e à jurisprudência então existente.*

70. *Ainda sobre a caracterização de erro grosseiro, reproduzo competente arguição porfiada pela AudRecursos, no relatório antecessor, fazendo constar, inclusive, decisões pretéritas que relatei:*

“7.15. Outrossim, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas, o que foi realizado no voto condutor do Acórdão 2391/2018- TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo trecho transcreve-se a seguir:

(...) o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

7.16. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, considerada as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

7.17. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, “culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam” (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

7.18. Na mesma linha, o seguinte trecho do Acórdão 15080/2018-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, reforça o entendimento para a aplicação do referido art. 28 da LINDB:

Neste ponto, calha observar que a descaracterização de culpa do gestor público pelo cometimento de um erro escusável coaduna-se com a nova disposição introduzida no Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) mediante a Lei 13.655/2018, no sentido de que “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” O erro grosseiro, que, na verdade, se identifica com o erro inescusável, é o cometido pelo agente que tenha atuado com imprudência, imperícia ou negligência. O erro grosseiro ou inescusável caracteriza, pois, a culpa do agente. O erro escusável, por seu turno, é o cometido pelo agente dentro dos limites de atuação diligente que se espera, nas mesmas circunstâncias, de uma pessoa normal. Daí se admitir que o erro escusável afasta ou descaracteriza a culpa do agente.

7.19. Tomando por base tais definições, os elementos acostados aos autos permitem concluir que os recorrentes praticaram erro grosseiro. Além de que, foi justamente atuações no exercício das atribuições que lhe competia que possibilitaram a aprovação e a execução de convênio em finalidade distinta das entidades a que representavam”. (grifou-se)

III.22.4 – inexistentes no caso presente o estabelecimento, de forma clara e inequívoca, da motivação ou das justificativas para a caracterização da conduta dos agentes públicos como erro grosseiro, à luz do art. 28 da LINDB (peça 629, p. 6).

71. Julgo que os capítulos III.22.1 a III.22.3 acima, ao tempo em que rememoraram o embasamento do acórdão guerreado para motivar as condenações, trouxeram justificativa suficientemente clara sobre a gravidade das infrações cometidas, a ponto de caracterizá-las como “erro grosseiro” a que se refere o art. 28 da LINDB.

III.22.5 – o § 2º do art. 12, do Decreto 9.830/2019, por sua vez, enfatiza que não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. No § 3º do mesmo artigo especifica que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público (peça 629, p. 6-7).

72. Consta dos nominados dispositivos (art. 12, §§2º e 3º, do Decreto 9.830/2019) que “ não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro”. Ainda “o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público”.

73. Não avalio que o conteúdo da norma arrolada ajude os responsáveis. Por todo o já exposto, as circunstâncias fáticas presentes dos documentos arrolados, pareadas com o teor argumentativo de todas as instruções, votos e os elementos que igualmente fiz constar neste voto, demonstram a existência de erro grosseiro praticado nas ações e omissões que rodearam a aprovação do repasse de recursos em finalidade claramente distinta do autorizativo legal do Sesc/Senac.

III.22.6 – foi asseverado, sem qualquer suporte ou argumento fático, que a conduta dos ora recorrentes caracterizaria erro grosseiro, para imputar-lhes a sanção aplicável à espécie, pelo simples nexo causal entre a aprovação dos ajustes celebrados fora das finalidades institucionais (peça 629, p. 7).

74. Na realidade, além do nexo causal, demonstrou-se de forma suficiente a clareza das leis e interpretações legais existentes à época da decisão, diametralmente opostas da decisão tomada, no que não vislumbro mácula decisória a ensejar a reforma do julgado, quanto à consideração do “erro grosseiro” cometido.

III.22.7 – a jurisprudência do TCU vem se firmando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Acórdão 1628/2018-Plenário e 2.681/2019-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2860/2018-Plenário, Ministro Augusto Sherman) (peça 629, p. 7);

75. O argumento já foi enfrentado no capítulo III.22.3 deste voto.

III.22.8 – a configuração de erro grosseiro na conduta do ora recorrente, pela leitura do relatório e voto que fundamentam o Acórdão 1924/2021-Plenário, encontra-se apenas alicerçada no nexo de causalidade entre conduta vislumbrada e suposta violação aos objetivos institucionais do SESC e SENAC (peça 594, p. 20).

76. *Identicamente, teci considerações sobre tal elemento de defesa nos capítulos III.22.1 a III.22.4 deste voto.*

III.22.9 – muito embora o relatório disposto à peça 476 afirme que a irregularidade da conduta, e o consequente enquadramento de erro grosseiro, advenham de mero entendimento divergente desta egrégia Corte de Contas quanto ao atingimento ou não da finalidade do SESC e SENAC por meio dos convênios celebrados, é notório que a opinião de dois grandes administrativistas brasileiros, em igual sentido à conduta adotada pelo recorrente, serve para comprovar que esta não se originou de erro manifesto, evidente e inescusável (peça 594, p. 22).

77. *No que se refere ao conteúdo das teses apresentadas nos pareceres, não obstante o currículo dos seus autores, tanto a decisão condenatória, como a opinião por mim exposta neste voto, apontam para uma tese frontalmente destoante não somente do senso comum e da gramática dos diplomas constitutivos do Sesc/Senac, mas igualmente à interpretação razoável que a jurisprudência do TCU e do STF dispunham sobre assunto.*

III.22.10 – inexistem critérios que enquadrem a conduta do recorrente como erro grosseiro, nos termos do artigo 28, da LINDB, e Decreto 9.830/2019, além da existência de pareceres que afastam a conduta do recorrente como eivada de negligência, imperícia ou imprudência (peça 594, p. 18).

78. *Ao enfrentar, mais uma vez, a questão dos pareceres jurídicos dos estudiosos juntadas pelos responsáveis, firmo convicção de que a consideração absoluta da mera existência de tese contrária, mormente se formulada por jurista renomado, escudando a tarja de cometimento de “erro grosseiro”, possa criar precedente de salvo conduto para evitar a classificação de culpa grave e a respectiva responsabilização administrativa, controladora ou judicial, independentemente da gravidade da irregularidade apurada e ignorando o próprio conteúdo daquela peça técnica.*

79. *Sempre que constatada ilicitude, ou na simples vontade de cometê-la, afinal, bastaria ao gestor apresentar um “parecer jurídico autorizativo”, sabedor de que, em argumento de autoridade, independentemente do seu conteúdo ou da tese teratológica lá abarcada, estaria isento de penação.*

80. *Nessa lógica, concordo com a decisão recorrida sobre ter havido um desvio grosseiro de finalidade na aplicação de recursos das entidades, em face da clareza interpretativa que se pode extrair do arco legal então existente e independentemente da existência dos ditos pareceres técnicos.*

III.22.11 – o segundo parecer foi elaborado a partir do momento que começaram a surgir questionamentos a respeito da aderência dos referidos ajustes às finalidades institucionais das entidades. Para os recorrentes, tal manifestação, no mínimo, demonstra quão tormentosa era a questão, inserida numa zona cinzenta interpretativa que justificaria a conduta dos conselheiros, afastando, ao menos, a ‘culpa grave’ caracterizadora do ‘erro grosseiro’ (peça 629, p. 8-9);

81. *O argumento aqui apresentado mais confirma algum aodamento decisório do que isenta os responsáveis de culpa. Só se teria recorrido aos ditos pareceres jurídicos **a posteriori** em face de questionamentos ulteriores, no que se poderia denotar que o volumoso repasse de recursos*

iminente (ou já autorizado) não havia sido devidamente depurado, em seus aspectos fáticos e legais.

III.22.12 – ambos os pareceres juntados aos autos desta representação revelam que a matéria é controversa, o que, por si só, já afasta enquadramento da conduta como erro grosseiro (peça 594, p. 21).

82. *O enquadramento como erro grosseiro foi precisamente apresentado nos capítulos III.22.1 a III.22.5 deste voto.*

IV – Fundamentação do valor das multas

83. *Repisam-se, neste grupo de elementos de defesa, questões já apresentadas e enfrentadas nos embargos declaratórios objeto do Acórdão 2.675/2021-Plenário. Novamente, separo-os por grupo argumentativo:*

IV.1 – não há clareza dos critérios utilizados pelo TCU para a fixação da penalidade pecuniária a cada um dos responsáveis. Não se justifica o porquê de se fixar uma multa mais elevada para os conselheiros do Sesc/ARRJ em comparação aos conselheiros do Senac/ARRJ (peça 629, p. 11);

84. *Como bem rememorou a unidade instrutiva, a dosimetria da multa aplicada aos vários responsáveis no acórdão condenatório, como é praxe nos processos deste Tribunal e ao contrário do processo penal, não foi realizada em função de cada ato praticado, e sim pelo conjunto dos atos irregulares tratados no processo. Há uma sanção única, que reflete o universo dos fatos do processo, sem a necessidade de quantificar, a espelho do processo penal, as sanções em separado para cada infração.*
85. *Significa dizer que o TCU não realiza, necessariamente, uma dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecidos em seu regimento (Acórdão 174/2018-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes). O valor das sanções a serem aplicadas é estabelecido pelo Plenário tendo por substância o nível de gravidade dos ilícitos apurados, as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento com casos análogos, tendo como baliza, obviamente, os montantes de multa máxima e mínima a ser aplicada (R\$ R\$ 3.392,72 a 67.854,38, de acordo com a Portaria-TCU 15/2021 e o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU). Vide, nesse sentido, o Acórdão 944/2016-Plenário, relatado pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes.*
86. *Diga-se, aliás, que o valor da multa máxima aplicada, no valor de R\$ 50 mil, foi pouco superior a 70% da multa máxima, o que não entendo como desarrazoado, levando em conta o volume de recursos e a gravidade das infrações cometidas. Como já descrevi neste arrazoado, salvo a multa atribuída ao Sr. Robson Leite (pelos motivos expostos no voto do eminente relator, Min. Weder de Oliveira) foram atribuídas sanções nos montantes de R\$ 50 mil, R\$ 30 mil e R\$ 20 mil reais, de acordo com o nível de gravidade das condutas. Para os conselheiros que atuaram simultaneamente no Sesc/RJ e do Senac/RJ, à época dos fatos, aplicou-se o nível superior de sanção. Para os conselheiros que atuaram exclusivamente no Sesc/RJ, o nível intermediário. Para os conselheiros do Senac/RJ, o menor nível.*
87. *Sobre a ponderação de multa superior aplicada aos conselheiros do Sesc, em comparação aos do Senac, julgo que o volume relevante menor de recursos empenhados nos convênios pela segunda entidade justifica um valor pecuniário sancionatório inferior.*

IV.2 – não houve manifestação sobre a utilização ou não de eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes, como determina o § 2º do art. 22 da LINDB, caracterizando, outrossim, nova

pecha de omissão, também não suprida com a oposição dos embargos de declaração (peça 629, p. 11).

88. Em acréscimo ao já dissertado no capítulo anterior, acrescenta-se que, sobre as circunstâncias atenuantes, tal aspecto foi considerado para o conselheiro Robson Campos Leite, ao lhe abrandar a pena em face da sua recém posse como dirigente. Para os demais, não identificado tal fato abonador, caberia aos próprios responsáveis demonstrar a sua existência. Diante dos argumentos ora acostados, não identifiquei elemento que pudesse vir em socorro dos recorrentes que lhe pudesse reduzir a sanção então imputada. Também foi atenuante o valor inferior de multa a conselheiros que atuaram unicamente nas decisões afetas ao Senac/RJ.

89. Sobre os agravantes, entende-se que seria justo investigar se a multa aplicada ao presidente da entidade – por dirigir e apresentar aos demais conselheiros a oportunidade de realizar o convênio com o governo do estado e a prefeitura – não poderia ser maior que a dos demais dirigentes. Em se considerando, porém, o princípio do **reformatio in pejus**, não cabe agravamento da situação jurídica dos responsáveis em sede recursal.

IV.3 – em nenhuma das peças que constituem o presente processo, há explicitação a respeito da dosimetria da multa imposta aos responsáveis (peça 629, p. 10).

90. Repisa-se, neste ponto, novamente, questão já enfrentada nos embargos declaratórios objeto do Acórdão 2.675/2021-Plenário.

IV.4 – este Tribunal adota como princípio basilar o caráter pedagógico do controle externo (vide Acórdãos 13.698/2019, 425/2020 e 9.536/2020, da Primeira Câmara) e a manutenção da multa ao conselheiro confronta a própria essência orientativa do TCU (peça 610, p. 4)

91. Tanto a dosimetria da sanção, como a sua não aplicação – em casos de consideração de irregularidades formais, de menor prejuízo valorativo e financeiro – encontram-se de acordo com a margem discricionária do colegiado. O que se exige, ao decidir pela multa, é a motivação quanto a gravidade da conduta, suficiente para impor a pena pecuniária. Entendo, neste caso, por todo já exposto, que a mera ciência da infração, em caráter unicamente pedagógico, ensejaria ação não proporcional à gravidade dos atos cometidos.

IV.5 – tanto o voto da lavra do Exmo. Ministro Relator, como o Acórdão 1924/2021-Plenário (Peças 474 e 475), ao imputar multas em montantes diversos aos responsáveis, deixam de avaliar objetivamente a gravidade de cada conduta, de modo que há substancial e injustificada gradação do quantum entre os responsáveis (peça 594, p. 26).

92. Em última menção, julgo já ter ponderado sobre tais circunstâncias no capítulo IV.1 e IV.2 deste voto.

V – Menções finais e conclusão

Diante de todo o argumento, reafirmo minha integral anuência ao relatório instrutivo e, por seus fundamentos, além dos que fiz constar neste voto, julgo que os pedidos de reexame devem ser conhecidos, com base no art. 286 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, serem rejeitados.”

6. Nos embargos de declaração opostos a essa decisão, julgados mediante o Acórdão 576/2023-Plenário, o Sr. Marcelo José Salles de Almeida trouxe os seguintes argumentos:

- em preliminar, a nulidade (reconhecida) do Acórdão 1.127/2023-Plenário, em decorrência da ausência de publicação da pauta de julgamento em nome dos causídicos do ora embargante;

- obscuridade na afirmação de que ambos os pareceres elaborados foram proferidos posteriormente à celebração dos convênios, o que não apenas influenciou, primeiramente, na conclusão a respeito do “erro grosseiro”, como também no arbitramento da multa imputada; e
- omissão quanto à argumentação de que os Decretos 61.843/1967 e 61.836/1967, que definem os objetivos do Senac e do Sesc, apresentam grande quantidade de conceitos abertos, passíveis de múltiplas interpretações.

7. No que se refere aos dois últimos pontos, considere, no voto condutor do Acórdão 576/2013-Plenário, que *“a questão da ocorrência ou não de erro grosseiro, em face da dicção geral da norma que rege as finalidades do Sistema S, seja matéria de mérito, não se adequando digressão nas estreitas vias destes embargos, sem prejuízo de o assunto ser novamente visitado quando o pedido de reexame do Sr. Marcelo José Salles de Almeida for pautado novamente”*.
8. Sobre a data do parecer jurídico subscrito por um dos juristas de renome ter sido elaborada, para o Convênio 1/2016, em eventual contradição, situei que *“apesar de entender que tal reconhecimento em nada modifica o teor do julgado – porque o erro grosseiro tomado na primeira decisão (Convênio 2/2015) não justifica ou abrandando idêntico equívoco tomado na aprovação do Convênio seguinte (1/2016) [...] de igual modo, [...] tal argumento pode ser novamente enfrentado no novel julgamento”*.
9. Não houve manifestação posterior ou documentos novos juntados ao processo capazes de modificar as razões então exaradas. Permaneço com minha convicção anterior sobre o cometimento de erros grosseiros, à luz do art. 58 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com relação ao desvio de finalidade cometido, pelos motivos que manifestei em meu voto anterior, no Acórdão 1.127/2023-Plenário. Repriso, nesse sentido, excerto do voto anterior sobre a situação:

“Quando da assinatura dos convênios 2/2015 e 1/2016, portanto, era incontroverso, nesta Corte, o entendimento de que os objetivos dos ajustes deveriam ser consentâneos com as finalidades institucionais das entidades do Sistema S. Finalidades essas, no caso dos serviços sociais autônomos do Sistema Comércio, clara e objetivamente plasmadas em suas leis instituidoras e em seus regulamentos. Assim, mesmo não tendo sido aventada nos autos a imputação de conduta dolosa, não se pode afastar o cometimento de erro grosseiro, sobretudo tendo em vista o enorme vulto dos recursos que deixaram de ser aplicados nas finalidades diretas e explícitas dessas entidades”. (grifou-se)

*Veja-se, finalmente, de sorte a demonstrar que a tese abarcada nos ditos pareceres era diametralmente oposta do **status quo** jurisprudencial, que existia decisão anterior desta Corte, materializada pelo Acórdão 155/2013-Plenário, vedando destinação de recursos para finalidade semelhante a ora em julgamento. O julgado ratificou o entendimento de que as finalidades entre os objetivos do ajuste e as finalidades institucionais dos partícipes devem ser convergentes. Consta, ainda, enunciada, seguinte o qual “é caracterizado como desvio de finalidade institucional a celebração de ajustes pelas entidades do Sistema ‘S’, cujo objeto não guarde relação com seus objetivos institucionais.”*

10. Ainda sobre os pareceres de ditos especialistas, abrigando teses contrárias, julguei que:

“Ao enfrentar, mais uma vez, a questão dos pareceres jurídicos dos estudiosos juntadas pelos responsáveis, firmo convicção de que a consideração absoluta da mera existência de tese



contrária, mormente se formulada por jurista renomado, escudando a tarja de cometimento de “erro grosseiro”, possa criar precedente de salvo conduto para evitar a classificação de culpa grave e a respectiva responsabilização administrativa, controladora ou judicial, independentemente da gravidade da irregularidade apurada e ignorando o próprio conteúdo daquela peça técnica.

93. *Sempre que constatada ilicitude, ou na simples vontade de cometê-la, afinal, bastaria ao gestor apresentar um “parecer jurídico autorizativo”, sabedor de que, em argumento de autoridade, independentemente do seu conteúdo ou da tese teratológica lá abarcada, estaria isento de apenação.*
94. *Nessa lógica, concordo com a decisão recorrida sobre ter havido um desvio grosseiro de finalidade na aplicação de recursos das entidades, em face da clareza interpretativa que se pode extrair do arco legal então existente e independentemente da existência dos ditos pareceres técnicos.”*

11. Pareceres, anteriores ou posteriores ao fato, encomendados para prover ares de legalidade a situação grosseiramente irregular – já tida na jurisprudência deste Tribunal anteriormente às condutas apuradas –, não acodem a defesa do ora recorrente. Não sendo produzidos ou acostados novos elementos de fato ou de direito que levem a convencimento distinto do então julgado por esta Corte – com nulidade em face de erro **in procedendo** – resta conhecer do recurso para, no mérito, considerá-lo improcedente.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2604/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.694/2017-8.

1.1. Apenso: 029.888/2017-4; 004.930/2019-3

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro; Governo do Estado do Rio de Janeiro (42.498.600/0001-71).

3.2. Responsáveis: Alberto Machado Soares (169.284.156-49); Angela Maria Constantino Barberio (713.116.887-49); Antonio Feris Filho (036.296.357-68); Antonio Florencio de Queiroz Junior (504.456.507-53); Antonio Henrique de Albuquerque Filho (360.948.207-97); Antonio Lopes Caetano Lourenco (030.422.607-63); Armando Bloch da Cunha Valle (028.454.077-34); Carla Christina Fernandes Pinheiro (008.970.047-36); Esther Gomes Gonçalves (199.175.037-49); Etevaldo Bastos (073.106.927-72); Flavio Luis Vieira Souza (034.223.967-80); Gilberto Neder Amendoeira (182.394.717-49); Jorge Luiz das Neves Morais (003.196.457-54); Jorge Marão Filho (099.326.077-20); Jose Essiomar Gomes da Silva (889.241.817-34); José Macena da Silva (173.759.757-87); João Batista Porto Cursino de Moura (239.017.137-00); Julio Cezar Rezende de Freitas (271.069.427-15); Leoncio Lameira de Oliveira (713.894.747-04); Luiz Edmundo Quintanilha de Barros (331.351.857-53); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87); Manoel Martins Meireles (265.607.637-49); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Marlene Neder Amendoeira (039.320.607-68);



Miguel Nelson Lasalvia (004.915.277-72); Napoleão Pereira Velloso (539.808.757-68); Natan Schiper (023.111.437-00); Nilton Pereira (046.374.297-49); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paulo Guilherme Barroso Romano (330.219.887-68); Pedro de Araujo Braz (056.558.547-91); Rafael Barreto Almada (054.411.957-62); Roberto Ferreira da Silva (273.429.567-91); Robson Campos Leite (033.907.847-21); Robson Terra Silva (950.322.907-34).

3.3. Recorrente: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72).

4. Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

8. Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Armando Bloch da Cunha Valle; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Angela Maria Constantino Barberio; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Antonio Feris Filho; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF) e outros, representando Robson Campos Leite; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Esther Gomes Gonçalves; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Nicolas Georges Farah Neto; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Florencio de Queiroz Junior; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Rafael Barreto Almada; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Henrique de Albuquerque Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Miguel Nelson Lasalvia; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), representando Luiz Edmundo Vargas de Aguiar; Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e Clehilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE), representando Roberto Ferreira da Silva; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Jorge Marão Filho; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Nilton Pereira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Leoncio Lameira de Oliveira; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando José Macena da Silva; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (34894/OAB-DF), Dalide Barbosa Alves Corrêa (7609/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Flavio Luis Vieira Souza; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando Jorge Luiz das Neves Moraes; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Julio Cezar Rezende de Freitas; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Natan Schiper; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Luiz Edmundo Quintanilha de Barros; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Roberta Keyla de Souza Bezerra (34.396/OAB-PE) e outros, representando Pedro de Araujo Braz; Jose de Castro Meira Junior (21.616/OAB-DF), representando Gil Roberto da Silva e



Castro; Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Marlene Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Jose Essiomar Gomes da Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Robson Terra Silva; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Paulo Guilherme Barroso Romano; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Napoleão Pereira Velloso; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Antonio Lopes Caetano Lourenco; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF) e outros, representando Alberto Machado Soares; Marcos Jose Santos Meira (17.374/OAB-PE) e Andre Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Carla Christina Fernandes Pinheiro; Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF), representando Manoel Martins Meireles; Walmir Antonio Barroso (052839/OAB-RJ) e Marco Antonio de Almeida Rego (080493/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Clehilton da Silva Franca Neto (31.093/OAB-PE) e outros, representando Gilberto Neder Amendoeira; Marcos Jose Santos Meira (219.088/OAB-RJ), Andre Luis Santos Meira (25297/OAB-DF) e outros, representando João Batista Porto Cursino de Moura.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se discute pedido de reexame interposto pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 1.924/2021-Plenário, revisto, de ofício, mediante o Acórdão 2.675/2021-Plenário, que julgou os convênios de segurança pública firmados entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), com o Estado do Rio de Janeiro,

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

9.1. conhecer do recurso, com base no art. 286 do Regimento Interno do Tribunal para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar o teor da presente decisão ao recorrente, ao Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio, ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, ao Conselho Regional e à Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio no Estado do Rio de Janeiro, ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Município do Rio de Janeiro.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2604-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.405/2025-5

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 1º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e acolhida pelo titular da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado trimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 1º trimestre, encerra-se em 30 de maio do exercício a que corresponder o relatório.*

2. *Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º trimestre de 2025 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).*

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. *Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º trimestre de 2025 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As*

datas e os instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, estão discriminados no Anexo I deste relatório.

4. *Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 1º quadrimestre de 2025, até 30/5/2025.*

5. *Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2025 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.*

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

6. *O art. 159 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO da União para o exercício de 2025) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.*

7. *As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2025, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.*

8. *Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 2/6/2025 (peça 186), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 159 da LDO 2025.*

9. *De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados de despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e garantias, constantes dos demonstrativos dos RGFs declarados no Siconfi equivalem àqueles apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo divulgada pela STN. Nessa averiguação, foram observadas divergências ou inconsistências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da União com servidores do ex-Territórios de Roraima e do Amapá, e da Defensoria Pública da União (DPU), e no Demonstrativo de Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3). Tais impropriedades são abordadas nos respectivos capítulos temáticos deste relatório.*

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. *A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. São calculados em relação a ela os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.*

11. *No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.*

12. *A STN, por intermédio da Portaria-STN 1.066/2025 (peça 168), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 1º quadrimestre de 2025. A RCL acumulou R\$ 1.486 bilhões no período de maio de 2024 a abril de 2025, apresentando crescimento nominal de 15,2% em relação ao mesmo período de 2024, cujo montante foi de R\$ 1.290 bilhões, e aumento nominal de 3,9% em relação à RCL apurada no 3º quadrimestre de 2024 (R\$ 56,1 bilhões a mais).*

13. *A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores*



nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

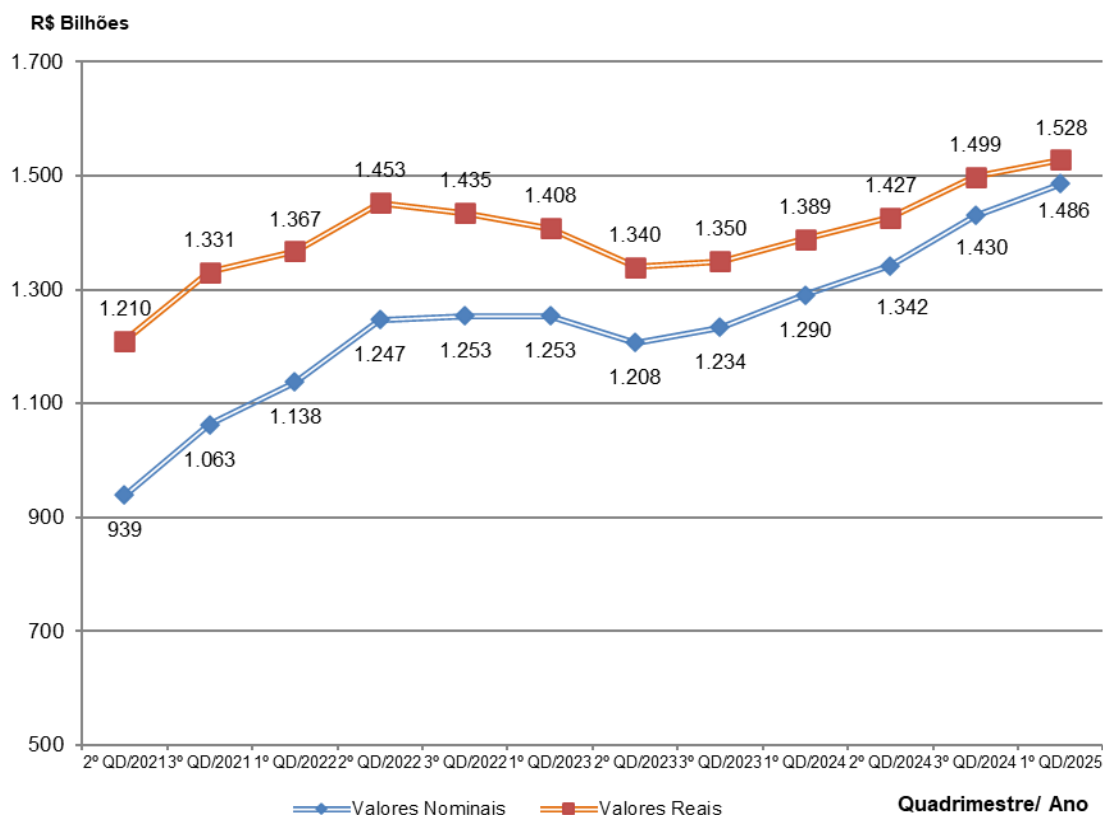
Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

R\$ milhões

Especificação	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024	3º QD/2024	1º QD/2025
Receita Corrente (I)	2.319.280	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726	2.623.774	2.758.253	2.844.470
Receita Tributária	824.729	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929
Receita de Contribuições	1.107.428	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182
Receita Patrimonial	292.801	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502	211.599	241.592	251.194
Receita Agropecuária	28	31	30	26	21	21	20	21	22
Receita Industrial	3.414	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422	7.535	10.653	15.556
Receita de Serviços	53.329	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620	57.550	57.541	57.334
Transferências Correntes	582	410	364	342	242	259	313	363	444
Receitas Correntes a Classificar	-3	-0	2	2	3	1	0	-1	1
Outras Receitas Correntes	36.973	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100	52.813	42.584	45.808
Deduções (II)	1.072.152	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372	1.281.356	1.328.217	1.358.304
Transf. Constitucionais e Legais	457.498	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064	530.968	557.726	571.419
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	507.559	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214	622.263	638.406	655.666
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	17.468	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277	18.385	18.600	17.655
Compensação Financeira RGPS/RPPS	30	884	1.250	1.481	1.675	1.469	938	432	189
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	8.816	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143	9.195	9.214	9.245
Contribuição p/ PIS/Pasep	80.780	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206	99.606	103.838	104.130
Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	1.247.129	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353	1.342.418	1.430.036	1.486.166

Fonte: STN.

14. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, promoveu-se a atualização dos valores nominais a preços de abril de 2025, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (Valores Nominais e Valores Reais)

Fontes:

STN / IBGE (Série histórica IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2025.

15. A RCL do 1º quadrimestre de 2025 foi de R\$ 1.486 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.528 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de abril de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

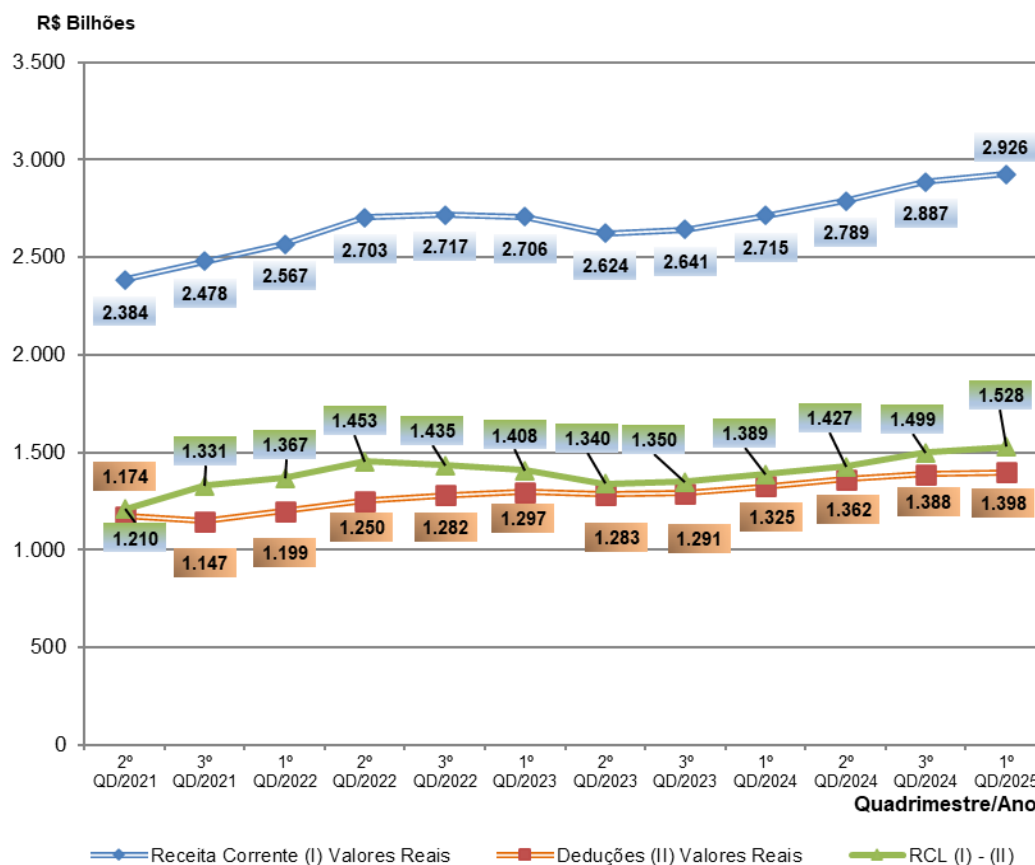
16. O crescimento nominal de 15,2% da RCL do 1º quadrimestre de 2025 em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 3,1% (R\$ 86,2 bilhões), representado, preponderantemente, pelo crescimento das receitas Tributária (3,7%), de Contribuições (2,2%) e Patrimonial (4%) — R\$ 37,9 bilhões, R\$ 30,7 bilhões e R\$ 9,6 bilhões, respectivamente. As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 2,2% em relação ao período de apuração anterior (R\$ 30 bilhões). O crescimento das deduções é representado, em sua quase totalidade, pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 13,7 bilhões, 5,3%), da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 17,2 bilhões, 2,7%) e da Contribuição para o PIS/Pasep (R\$ 0,3 bilhões, 0,3%).

17. No 1º quadrimestre de 2025, a RCL renovou a máxima histórica observada no 3º quadrimestre de 2024, alcançando R\$ 1.528 bilhões em valores reais, representando acréscimo real de 2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.498 bilhões) e de 10% em relação ao 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.389 bilhões).

18. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente (Bruta), das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de

apuração.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fontes: STN / IBGE (Série histórica IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2025.

IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

19. A Receita Corrente Líquida (RCL) da União é apurada e divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), acompanhada da metodologia de cálculo utilizada, tanto no Diário Oficial da União (DOU) quanto no Portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>).

20. No período de apuração de maio de 2024 a abril de 2025, verificou-se que a metodologia de cálculo da RCL divulgada no DOU e aquela publicada no Portal Tesouro Transparente eram equivalentes, observando a boa prática de transparência na divulgação das informações fiscais.

21. Não obstante, constatou-se que os valores do item de dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' do Demonstrativo da RCL não estavam em conformidade com a metodologia utilizada para calculá-lo. Os valores dessa rubrica são apurados por parâmetros orçamentários específicos, típicos da despesa orçamentária: programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.

22. A discrepância identificada decorreu da indevida inclusão, na metodologia de cálculo, dos programas de governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos e 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo. A aplicação integral da metodologia divulgada, considerando os referidos programas, resulta em valores discrepantes daqueles publicados no Demonstrativo da RCL.

23. Observou-se, adicionalmente, que a metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' contemplava 14 ações orçamentárias sem execução no período de

referência. Dentre essas, 13 não constam do cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para os exercícios de 2024 e 2025, e 1 consta apenas no exercício de 2025. Embora não cause distorções no valor divulgado, tal falha configura impropriedade passível de proposta de deliberação a este Tribunal. De fato, necessário se faz que a metodologia de apuração da RCL contemple tão somente as regras e parâmetros suficientes e essenciais à apuração no valor divulgado.

24. Diante do exposto, propõe-se **dar ciência** à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida da União deve contemplar apenas as regras e parâmetros mínimos necessários ao cálculo dos valores divulgados, de modo a assegurar aderência, uniformidade e consistência dos dados, em observância ao princípio da transparência na gestão fiscal.

25. Ressalta-se, por fim, que a metodologia de cálculo da RCL da União analisada está em conformidade com os preceitos da LRF – especialmente o art. 2º, inciso IV, e seus parágrafos – bem como com a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema, notadamente os Acórdãos 476/2003, 667/2008 e 4.074/2020, todos do Plenário do TCU. A análise realizada nesta seção baseou-se na metodologia divulgada pela STN.

V. DESPESA COM PESSOAL

26. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores, detalhados no Anexo II deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

27. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos Poderes e órgãos autônomos da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Siafi, via ferramenta Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2025
Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.486.166.038.812,49 (Portaria-STN 1.066/2025)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial ² (95% x B)	Limite Alerta TCU ³ (90% x B)	Realizado/ Limite Máximo (A/B)	Realizado/ Limite Prudencial (A/C)	Realizado/ Limite Alerta TCU (A/D)
1. Poder Executivo	283.577.253.590	19,081129%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	46,653126%	49,108554%	51,836807%
1.1 Poder Executivo Federal	262.463.070.637	17,660414%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	46,597398%	49,049892%	51,774886%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	21.114.182.953	1,420715%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	47,357165%	49,849647%	52,619072%
1.2.1 Amapá	341.891.009	0,023005%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	13,612367%	14,328807%	15,124852%
1.2.2 Roraima	389.073.048	0,026180%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	26,444090%	27,835884%	29,382322%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	16.810.416.957	1,131126%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	51,414838%	54,120882%	57,127598%
1.2.4 MPDFT ⁴	918.406.872	0,061797%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	46,463953%	48,909424%	51,626614%
1.2.5 TJDF ⁵	2.654.395.066	0,178607%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,763634%	47,119614%	49,737371%
2. Poder Legislativo	11.465.230.757	0,771464%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	30,858546%	32,482680%	34,287273%
2.1 Câmara dos Deputados	5.096.403.488	0,342923%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	28,340734%	29,832352%	31,489705%



<i>Poder / Órgão</i>	<i>Despesa Líquida com Pessoal¹</i> <i>(DLP)</i>	<i>DLP/RCL</i> <i>(A)</i>	<i>Limite Máximo</i> <i>(B)</i>	<i>Limite Prudencial²</i> <i>(95% x B)</i>	<i>Limite Alerta TCU³</i> <i>(90% x B)</i>	<i>Realizado/ Limite Máximo</i> <i>(A/B)</i>	<i>Realizado/ Limite Prudencial</i> <i>(A/C)</i>	<i>Realizado/ Limite Alerta TCU</i> <i>(A/D)</i>
2.2 Senado Federal	4.406.345.438	0,296491%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	34,475673%	36,290182%	38,306304%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.962.481.831	0,132050%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	30,709296%	32,325574%	34,121440%
3. Poder Judiciário	36.658.917.671	2,466677%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	41,111285%	43,275037%	45,679206%
3.1 Supremo Tribunal Federal	427.200.830	0,028745%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	38,989178%	41,041240%	43,321309%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	106.514.254	0,007167%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	42,159114%	44,378015%	46,843460%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.163.751.646	0,078306%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,987703%	36,829161%	38,875225%
3.4 Justiça Militar	433.861.222	0,029193%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	36,230790%	38,137673%	40,256433%
3.5 Justiça Federal	10.712.248.640	0,720798%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	44,249594%	46,578520%	49,166216%
3.6 Justiça Eleitoral	5.757.765.425	0,387424%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	41,990001%	44,200001%	46,655556%
3.7. Justiça do Trabalho	18.057.575.654	1,215044%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	39,794527%	41,888975%	44,216141%
4. Ministério Público	5.867.568.066	0,394812%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	65,802070%	69,265336%	73,113411%
Total da União	337.568.970.083	22,714082%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	45,428164%	47,819120%	50,475737%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2025.

Notas:

¹ Art. 20 da LRF.

² Parágrafo único do art. 22 da LRF.

³ Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

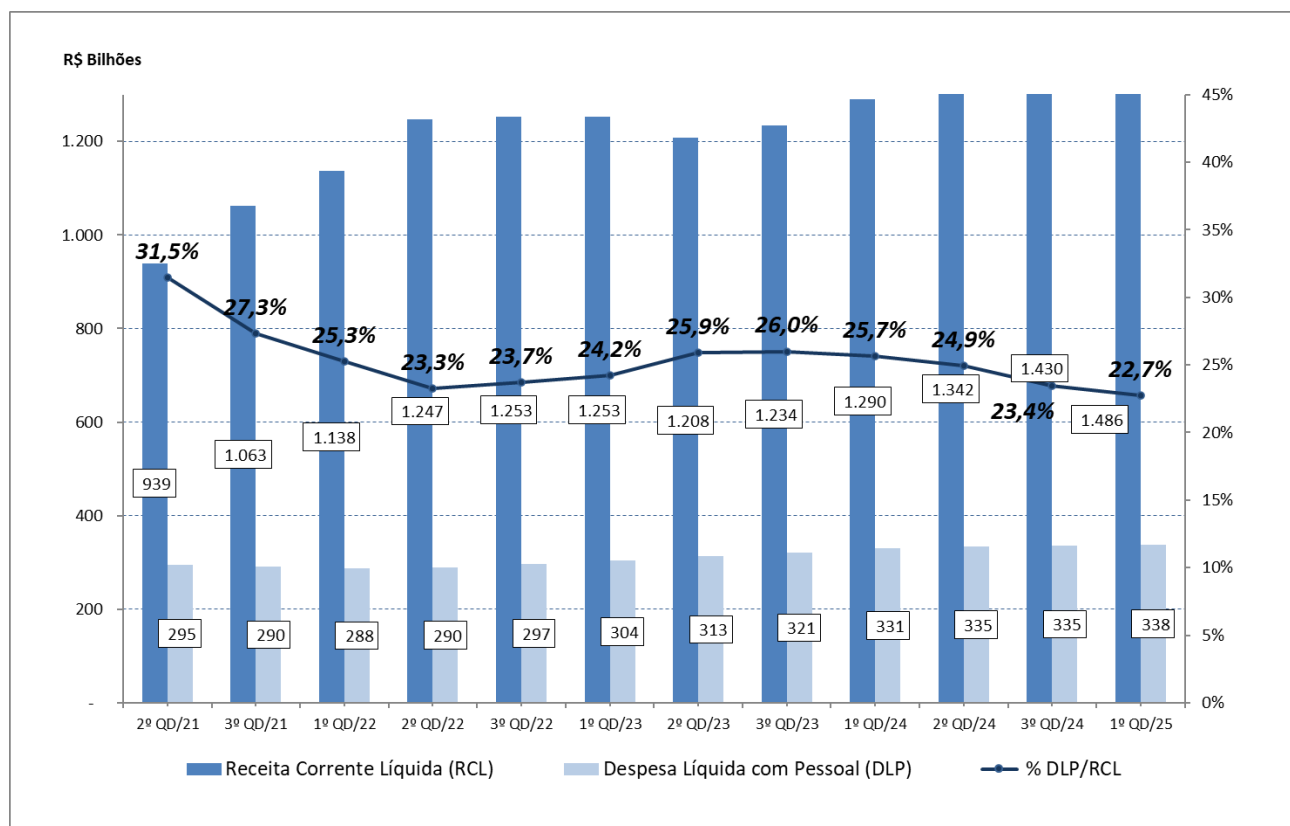
⁴ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

⁵ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

28. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

29. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, para as despesas com pessoal do 1º quadrimestre de 2025, foram observados por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

30. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos 12 períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União

Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

31. No 1º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL alcançou o patamar de 22,7%, observando-se decréscimos de 3 p.p. em relação ao 1º quadrimestre de 2024 e 0,7 p.p. em relação ao período de apuração anterior, causados, preponderantemente, pelo aumento da RCL nesse período.

32. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

33. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

Impropriedade no registro de despesas com pessoal não executadas orçamentariamente – TRT 21

34. As despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, são evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do demonstrativo da despesa com pessoal. Apresentam-se, na Tabela 3 a seguir, os valores referentes a essas despesas informados pelos órgãos em seus respectivos RGFs.

Tabela 3 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 1º quadrimestre de 2025

Órgão	1º Quadrimestre/2025
Superior Tribunal de Justiça	1.990.717,75
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região	1.293.499,71
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região	2.102.583,67
Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região	2.349.632,28
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região	288.584,75
Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região	-44.224,70
Total	7.980.793,46

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2025 homologados no Siconfi.

35. Constatou-se que as ‘Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente’ do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT 21) apresentaram saldo negativo de R\$ 44.224,70 no período de referência do relatório – maio/2024 a abril/2025 –, com destaque para o lançamento de R\$-65.296,12, em julho de 2024, no demonstrativo desse TRT.

36. Em nota explicativa o órgão justifica o valor negativo nos seguintes termos:

2) Em julho/2024, o valor negativo de R\$ 65.296,12, na linha ‘Despesa de Pessoal não Executada Orçamentariamente’, refere-se ao pagamento da despesa que havia sido registrada em abril/2024 por não haver disponibilidade de caixa. O saldo foi reclassificado da conta 86.331.01.00 - Despesa com Pessoal a Executar - RGF para a 86.331.02.00 - Despesa com Pessoal Executada - RGF.

37. O procedimento adotado pelo TRT 21 encontra respaldado nos itens 8.3.2 e 8.3.2.1 do documento Siafi 021142. FOLHA DE PAGAMENTO (disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/021142>), que fornece as seguintes orientações:

8.3.2 – CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL PARA FINS DA LRF

8.3.2.1 – Para fins de preenchimento do Relatório de Gestão Fiscal – RGF previsto no art. 55, inciso I, alínea ‘a’ da LRF, as despesas de pessoal que, por insuficiência orçamentária, deixarem de ser executadas, deverão ser evidenciadas na conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR - RGF por meio da situação LDVI24. Quando a UG receber orçamento e efetuar a execução orçamentária, o saldo da conta 8.6.3.3.1.01.00 será reclassificado para a conta 8.6.3.3.1.02.00 – DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA - RGF por meio da situação LDVI28.

38. Ressalta-se, entretanto, que o ‘trânsito’ pelo orçamento (execução) de valor anteriormente registrado em ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não deve ensejar lançamentos adicionais no demonstrativo da despesa com pessoal, além daqueles decorrentes da execução orçamentária propriamente dita. Ademais, os valores lançados na linha ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não devem seguir a lógica contábil de débito e crédito da conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF. Essa linha deve refletir, exclusivamente, as despesas conhecidas, não empenhadas por indisponibilidade orçamentária ou financeira.

39. Por esses motivos, é indevido o valor negativo registrado em julho de 2024 no Anexo 1 do TRT 21, o que impactou a despesa líquida com pessoal desse órgão nos períodos referentes ao 2º e 3º quadrimestre de 2024, e 1º quadrimestre de 2025, sem impacto relevante no cumprimento do limite legal.

40. Em razão da impropriedade identificada, o TRT 21 e a Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho foram cientificados acerca dos procedimentos

a serem observados quanto ao registro de despesas não executadas orçamentariamente no demonstrativo da despesa com pessoal. Orientou-se, ainda, que o TRT 21 registre a ocorrência em nota explicativa no RGF do 2º quadrimestre de 2025, de modo a assegurar a transparência das informações fiscais (peça 187), o que será verificado no próximo Acompanhamento dos RGFs.

Inconsistência entre a despesa com pessoal homologada no Siconfi e a publicada no DOU – DPU

41. No presente acompanhamento, foi identificada divergência no demonstrativo da despesa com pessoal da Defensoria Pública da União (DPU) — os valores homologados no Siconfi divergiam dos publicados no Diário Oficial da União. A DPU, cientificada de que a divergência consistia na não inclusão das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados no demonstrativo homologado no Siconfi, procedeu à retificação de seu relatório nesse sistema, sanando a impropriedade (peça 169).

Divergência na consolidação dos demonstrativos de despesa com pessoal da Justiça Federal

42. Observou-se, ademais, divergência entre o total da despesa com pessoal da Justiça Federal e a soma dos valores informados pelos órgãos integrantes desse ramo do Poder Judiciário (CJF e Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª a 6ª Regiões). Instado a se manifestar, o órgão setorial de orçamento e contabilidade da Justiça Federal, titularizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do CJF, esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de R\$ 4.966.636,58 em créditos orçamentários no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais – da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça, ocorrida em outubro de 2024 (peça 188).

43. CJF, na mesma oportunidade, informou ter orientado os órgãos afetados – Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões – a republicarem os demonstrativos da despesa com pessoal do 3º quadrimestre de 2024 e do 1º quadrimestre de 2025, fazendo os devidos ajustes em seus respectivos relatórios, os quais reproduzimos na tabela seguinte.

Tabela 4 – Créditos Descentralizados da Justiça Federal no GND 1 – Outubro/2024

Órgão	Ajuste
Justiça Federal da 1ª Região	924.642,00
Justiça Federal da 2ª Região	605.111,33
Justiça Federal da 3ª Região	957.305,75
Justiça Federal da 4ª Região	1.235.115,60
Justiça Federal da 5ª Região	1.244.461,90
Total	4.966.636,58

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal.

44. Avalia-se que as justificativas e providências apresentadas pelo CJF são adequadas para sanar a impropriedade identificada na consolidação dos RGFs da Justiça Federal. Entretanto, a efetiva republicação dos demonstrativos de pessoal dos órgãos envolvidos será objeto de verificação no próximo Acompanhamento dos RGFs, com vistas a assegurar a correção tempestiva das informações, bem como verificar o cumprimento dos limites vigentes fixados.

Inconsistência na apuração da despesa com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima

45. Constatou-se, em acréscimo, que a despesa com pessoal da União com os servidores do quadro em extinção dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima apresentou, a partir de janeiro de 2025, variação negativa atípica em relação à média histórica até então apurada, o que levantou dúvidas acerca da consistência e integridade dos dados divulgados.

46. Com base nesses indícios, foram expedidos ofícios de requisição à Diretoria de Serviços

de Aposentados e Pensionistas e de Órgãos Extintos (Decipex) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) - unidade responsável pela gestão orçamentário-financeira das despesas com servidores dos extintos territórios –, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (peças 157 e 161; 156 e 160; e 171), solicitando informações acerca da distorção observada.

47. *Decipex/MGI, SOF e STN, por meio de ofício (peças 166-167, 163-165, 172-173 e 177) encaminharam as seguintes informações e esclarecimentos. A execução orçamentária das referidas despesas, a partir de 2025, foi realizada em unidade orçamentária (UO) – 72146 - Recursos Sob Supervisão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – que não permite, devido à ausência de marcadores orçamentários próprios, a segregação e individualização dos valores para fins de aferição do limite da despesa com pessoal.*

48. *Esclareceu-se que a execução da folha de inativos e pensionistas civis do Executivo federal foi concentrada na UO 72146 em decorrência da centralização da gestão de aposentadorias e pensões do RPPS no MGI, determinada pelo Decreto 10.620/2021.*

49. *Para sanar as inconsistências e permitir a identificação e segregação das referidas despesas – condição necessária para elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal e apuração dos limites – foram remanejadas dotações da UO 72146 para a UO 73113, unidade essa que dispõe de planos orçamentários que possibilitam a identificação e segregação dos gastos da União com pessoal dos ex-territórios de Roraima e do Amapá.*

50. *Adicionalmente, realizou-se, em julho do corrente ano, a reclassificação da execução inconsistente – observada entre janeiro e junho de 2025 – para a ação orçamentária 0181 - Aposentadorias e Pensões Civis da União e planos orçamentários apropriados da UO 73113, com o objetivo de restabelecer a rastreabilidade e viabilizar a apuração dos limites fixados para esses gastos. Essa reclassificação, entretanto, não retroagiu aos meses em que originalmente efetivado o pagamento, tendo em vista o encerramento contábil desses períodos.*

51. *A despeito dessa limitação, a STN, por meio de pesquisa documental no Siafi, identificou as despesas reclassificadas, com a discriminação dos valores discriminados por UO, plano orçamentário e mês de referência, conforme apresentado à peça 173, p. 2-3, e em demonstrativo juntado ao presente feito (peça 177, p. 4).*

52. *Para recompor o demonstrativo de pessoal dos extintos territórios, os valores reclassificados foram acrescidos àqueles já divulgados no Anexo 1 do RGF do Poder Executivo do 1º quadrimestre de 2025, resultando nos quadros presentes à peça 177, p. 5-6, os quais atestam o cumprimento dos limites previstos no Decreto 3.917/2001 para o período de maio/2024 a abril 2025.*

53. *Ante os elementos apresentados pelos órgãos diligenciados, conclui-se que as inconsistências observadas decorreram do uso de parâmetros orçamentários inapropriados para o registro da despesa da União com pessoal inativo e pensionistas dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, a partir do exercício de 2025.*

54. *A adoção de filtros orçamentários distintos dos anteriormente utilizados comprometeu, mesmo que temporariamente, a rastreabilidade das despesas e a apuração dos demonstrativos exigidos pela LRF, afetando a transparência e a comparabilidade das informações entre os exercícios.*

55. *A centralização da gestão do RPPS no MGI, nos termos do Decreto 10.320/2021, levou à execução das despesas em matriz orçamentária diversa daquela até então utilizada. Não foram identificados, entretanto, indícios de dolo por parte dos gestores responsáveis pela execução orçamentária inconsistente, assemelhando-se mais a um equívoco decorrente da mudança para o novo modelo de gestão do RPPS.*

56. Deve-se ressaltar, no entanto, que as providências adotadas - reclassificação contábil das despesas para as ações e unidades orçamentárias corretas e apuração documental de valores inconsistentes - eliminaram os efeitos da distorção, possibilitando a recomposição dos demonstrativos de pessoal e a verificação do cumprimento dos limites prescritos no Decreto 3.917/2001.

57. Entende-se necessário, contudo, que a STN, a SOF e o MGI, em conjunto, realizem a prévia definição das classificações e parâmetros orçamentários utilizados na apuração dos demonstrativos fiscais, com vistas a assegurar a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações divulgadas, especialmente no contexto da implementação do novo modelo de gestão de aposentadorias e pensões do RPPS do Executivo federal, objeto do Decreto 10.620/2021.

58. Propõe-se, nesse sentido, **dar ciência** à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União (RPPS), de que trata o Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da criação e adoção de marcadores e parâmetros orçamentários que possibilitem a identificação, segregação e evidenciação das despesas com inativos e pensionistas da União nos demonstrativos fiscais, observando-se, de forma conjunta com a STN, a prévia definição das classificações e parâmetros a serem utilizados, de modo a assegurar a adequada segregação das despesas, bem como a comparabilidade e transparência das informações divulgadas.

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

59. Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).

60. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuassem registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação – com encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.

61. O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma 'Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios', inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sadipem (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios).

62. No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União e os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito (para todos os entes federativos). No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou o limite para a dívida mobiliária federal.

63. Por outro lado, em 2023 foi instituído o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido por parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)

e por objetivo a estabilização dessa relação.

64. A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 1º quadrimestre de 2025.

65. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados trimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

66. Conforme relatado no Capítulo III deste relatório, de forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), verificando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados inseridos no Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).

67. Nesta averiguação, foi constatada divergência no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3 do RGF), que diz respeito a uma incorreção no detalhamento dos valores das garantias concedidas aos estados do exercício anterior. Essa situação, detalhada em análise adiante, ensejará retificação dos valores publicados e inseridos no Siconfi.

VI.1 Dívida Consolidada

68. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).

69. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites ‘em termos de dívida líquida’ (art. 30, § 2º), o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por ‘colchão da dívida’, possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

70. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30, § 1º, da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

71. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República ‘em termos de dívida líquida’, por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, DF e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda

carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

72. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

73. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) prevê regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBGG/PIB).

74. Conforme consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria da min. Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não é possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, merece destaque o entendimento manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do Acompanhamento do RGFs do 3º quadrimestre de 2019 (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário), no sentido de que:

(...) embora não haja limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para esse intento, embora não seja juridicamente viável expedir o alerta preconizado pela LRF por ausência de critério legal, cabe ao Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos com vistas à busca de melhorias no cenário fiscal (...)

75. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e na legislação citada no art. 73 da LRF.

76. A Tabela 5, a seguir, apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 1º quadrimestre de 2025, publicados no DOU e disponibilizados no Siconfi, com a inclusão das variações percentuais (nominais) no quadrimestre em análise e nos últimos doze meses.

Tabela 5 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadrim. de 2024	Até o 2º Quadrim. de 2024	Até o 3º Quadrim. de 2024	Até o 1º Quadrim. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.262.160.910	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	4,60	12,56
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.069.878.888	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	4,91	13,05
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.418.135.749	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	4,97	13,80
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.754.199	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-6,77	-8,76
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.415.769.208	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	6,94	11,44
Dívida Securitizada	4.050.351	2.791.919	7.418.345	6.485.249	-12,58	60,12
Dívida Mobiliária Externa	234.677.778	267.051.592	293.626.286	253.383.225	-13,71	7,97
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	111.245.540	111.245.540	95.195.050	0	-100,00	-100,00
Dívida Contratual	72.960.894	79.759.511	91.929.539	98.057.941	6,67	34,40
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	3.919.968	2.178.575	522.622	67.560.388	12827,20	1623,49
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.699.812	1.736.078	1.922.411	1.804.944	-6,11	6,18

Especificação	Até o 1º Quadrimestre de 2024	Até o 2º Quadrimestre de 2024	Até o 3º Quadrimestre de 2024	Até o 1º Quadrimestre de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.455.807	3.829.838	3.997.030	4.696.457	17,50	91,24
Deduções (II)	2.702.341.864	2.678.169.564	2.857.924.381	3.064.409.405	7,22	13,40
Ativo Disponível	1.568.570.264	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	6,77	10,78
Haveres Financeiros	1.277.211.874	1.288.059.473	1.360.404.213	1.501.009.325	10,34	17,52
(-) Restos a Pagar Processados¹	-143.440.273	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	34,03	21,47
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.559.819.046	6.946.870.979	7.109.710.780	7.361.288.867	3,54	12,22
Receita Corrente Líquida – RCL	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
da DC sobre a RCL (I / RCL)	717,80	716,99	697,02	701,52	0,65	-2,27
da DCL sobre a RCL (III / RCL)	508,37	517,49	497,17	495,32	-0,37	-2,57
da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,90	702,19	683,48	689,93	0,94	-1,84

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

77. Convém registrar que, na conferência dos saldos publicados referentes ao 3º quadrimestre de 2024, com os constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), constatou-se que a Dívida Consolidada Líquida estava superestimada em R\$ 753.453,50 (diferença irrisória, que representou acréscimo de apenas 0,00001% na DCL).

78. Tal diferença decorreu da realização de lançamentos contábeis retroativos, após a elaboração do demonstrativo, que diminuíram o saldo de 'Aplicações em Fundos Diversos Junto ao Setor Público', o qual compõe o saldo de Haveres Financeiros (e, portanto, das Deduções), e foi analisada no âmbito da fiscalização precedente, apreciada por meio do Acórdão 1.834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

79. Naquela fiscalização a STN informou que 'registros após o prazo legal de publicação do RGF' haviam sido realizados dentro do prazo previsto no Decreto 10.540/2020 e que eram 'necessários à elaboração das demonstrações contábeis do exercício imediatamente anterior'.

80. Segundo a STN, tal situação não ensejaria a republicação daquele demonstrativo, por se tratar de um evento subsequente, mas se comprometeu a corrigir o referido valor no demonstrativo seguinte (ou seja, já sob o título de saldo do exercício anterior), evidenciando a alteração em nota de rodapé.

81. Com a publicação do demonstrativo em análise, do 1º quadrimestre de 2025, verificou-se que o compromisso assumido não foi adequadamente cumprido, haja vista que não houve correção dos valores (saldos do exercício anterior) e que a respectiva nota de rodapé não estava aderente à realidade (referiu-se a uma inexistente divergência com o Siconfi, quando a divergência seria com a publicação anterior).

82. Para tratar dessa divergência, dentre outros assuntos, realizou-se em 27/6/2025 reunião desta equipe de fiscalização com equipe da STN. Nessa reunião foi ratificado o compromisso de correção, registrado também por meio de resposta da STN à peça 189. Tal situação será novamente verificada na fiscalização do demonstrativo do 2º quadrimestre de 2025, a ser instaurada também sob a relatoria do min. Benjamin Zymler.

83. Em relação aos valores apresentados na Tabela 5, verifica-se que a Dívida Consolidada (DC) atingiu R\$ 10,43 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025, com crescimento de 4,6% (R\$ 458 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a Dívida Consolidada da União também é composta por Dívida Mobiliária (DM), sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 97% daquela (com saldo de R\$ 10,25 trilhões) e, portanto, o crescimento da Dívida Consolidada decorreu majoritariamente do acréscimo de R\$ 480 bilhões à Dívida Mobiliária (crescimento de 4,91%).

84. Do saldo da Dívida Mobiliária, 97% são classificados como dívida 'interna' (embora parte dos detentores dos títulos sejam 'não residentes'), sendo composto majoritariamente pelo saldo da carteira de títulos 'em mercado' que atingiu R\$ 7,3 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025,

com crescimento de 4,97% (R\$ 346 bilhões) no quadrimestre.

85. Na DM estão incluídos R\$ 2,69 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), que instrumentalizam a execução da política monetária, e que tiveram crescimento de 6,94% (R\$ 175 bilhões) no quadrimestre. A 'carteira Bacen' corresponde a pouco mais de um quarto da Dívida Mobiliária (e da Dívida Consolidada), sendo que tal participação tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020.

86. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na 'carteira Bacen', além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o 1º quadrimestre de 2025 em R\$ 7,4 trilhões (correspondendo a 61,7% do PIB, conforme a estatística fiscal divulgada em 30/5/2025, posição abr/2025, disponível em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal – DPF divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que atingiu R\$ 7,62 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025 (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

87. Na variação da Dívida Mobiliária no 1º quadrimestre de 2025, além do crescimento relevante da 'carteira BCB', cabe destacar a redução de 13,71% (R\$ 40,2 bilhões) no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), afetado em boa medida pela valorização da moeda nacional no período.

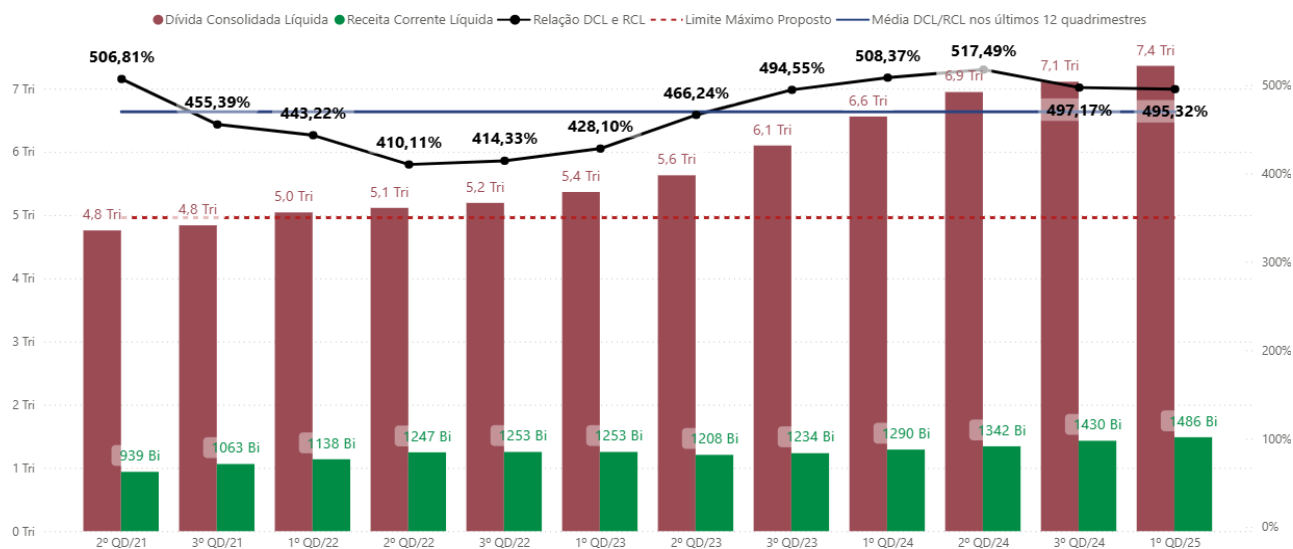
88. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 251,6 bilhões (3,54%) no 1º quadrimestre de 2025, alcançando R\$ 7,36 trilhões ao final do período. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

89. Neste contexto, a variação na DCL observada demonstra uma desaceleração no crescimento do endividamento no 1º quadrimestre de 2025. Tal resultado deve-se ao fato de que as deduções da Dívida Consolidada aumentaram 7,22% (mais de R\$ 206 bilhões), ou seja, aumento proporcionalmente maior do que a da DC ou da DM (4,60% e 4,91%, respectivamente).

90. No acumulado de doze meses a DCL cresceu 12,22% (R\$ 801 bilhões) e a Dívida Consolidada aumentou 12,56% (R\$ 1,16 trilhão). Tais variações superaram bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 5,53% no mesmo período. A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 60,63% para 61,47% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral avançou de 75,25% para 75,89% do PIB (conforme séries temporais 4513 e 13762 das estatísticas fiscais do Bacen, respectivamente).

91. Quanto aos parâmetros fiscais, ante o crescimento da RCL no quadrimestre (3,93%), verificou-se redução na relação DCL/RCL, que saiu de 497,17% ao final de 2024 para 495,32% ao final do 1º quadrimestre de 2025. Registra-se que, ao final de 2020, a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto ainda no ano 2000.

92. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 4 – Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida

Fonte: Elaboração própria.

93. Em relação à Dívida Mobiliária, o indicador DM/RCL avançou de 683,48% ao final de 2024 para 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025, mantendo-se extrapolado o limite de 650 proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingiu o recorde de 1.059,86%.

94. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 1º quadrimestre de 2025, respectivamente, 495,32% e 689,93% da Receita Corrente Líquida.

VI.2 Operações de Crédito

95. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

96. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso específico, os valores das operações de crédito que se acumularem ao longo de 2025, incluindo as contratações internas e externas.

97. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, dá a este limite a característica de ser um 'teto' para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

98. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros Relatórios de Gestão Fiscal de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas

apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

99. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

100. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2025.

Tabela 6 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

Operações de Crédito	R\$ milhares	
	No 1º Quadrím.	% RCL (12 meses)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	71,14%
Mobiliária	1.057.092.071	71,13%
Interna	1.042.610.071	70,15%
Externa	14.482.000	0,97%
Contratual	185.996	0,01%
Externa	185.996	0,01%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrím.	% RCL (12 meses)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre 2025.

101. Conforme evidenciado na Tabela 6, o valor das operações de crédito contratadas no 1º quadrimestre de 2025 totalizou R\$ 1,06 trilhão, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido R\$ 906 bilhões referentes ao refinanciamento do principal da dívida.

102. Neste contexto, no 1º quadrimestre de 2025 o 'montante líquido das novas operações de crédito' a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 151,4 bilhões, o que corresponde a 10,19% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

103. Importante ressaltar que esse resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que, no 1º quadrimestre de 2025, a Dívida Consolidada cresceu R\$ 458 bilhões e a Dívida Consolidada Líquida, R\$ 252 bilhões, conforme registrado no item anterior.

VI.3 Garantias Concedidas

104. Relevante mecanismo para controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

105. Em que pese o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da

verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.

106. O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.

107. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre essas condicionantes está, além do recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

108. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.

109. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2024 (pós-retificação, conforme explicação a seguir), acrescidos dos valores do 1º quadrimestre de 2025, todos oriundos dos demonstrativos publicados no DOU e disponibilizados no Siconfi. Adicionalmente, estão incluídas as variações percentuais (nominais) no quadrimestre em análise e nos últimos doze meses.

Tabela 7 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea 'c')

Garantias Concedidas	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	R\$ milhares	
					Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Em Operações de Crédito Externas	117.499.390	127.763.447	137.346.457	127.833.236	-6,91	8,81
Em Operações de Crédito Internas	93.698.294	99.249.512	103.153.484	101.096.606	-1,99	7,90
Aos Municípios (II)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Em Operações de Crédito Externas	24.872.439	28.582.280	31.673.956	29.279.543	-7,56	17,72
Em Operações de Crédito Internas	15.829.496	19.717.255	24.711.755	26.137.398	5,77	65,12
Às Entidades Controladas (III)	30.175.041	34.056.268	36.972.437	34.588.421	-6,45	14,63
Em Operações de Crédito Externas	25.017.524	29.045.676	31.973.769	29.701.070	-7,11	18,72
Em Operações de Crédito Internas	5.157.516	5.010.592	4.998.668	4.887.351	-2,23	-5,24
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	22.726.350	20.802.822	20.975.246	18.269.891	-12,90	-19,61
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.013.874	889.681	764.938	641.035	-16,20	-36,77
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	13.899.088	14.977.334	15.588.282	13.371.377	-14,22	-3,80
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	22.188	23.186	23.186	0	-100,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	604.154	533.875	533.875	477.803	-10,50	-20,91
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.681.573	2.681.573	2.580.776	2.565.800	-0,58	-4,32
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	4.505.474	1.697.173	1.484.189	1.213.876	-18,21	-73,06
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	304.801.010	330.171.584	354.833.335	337.225.094	-4,96	10,64
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
% do Total das Garantias sobre a RCL	23,62%	24,60%	24,81%	22,69%	-8,55	-3,94
Limite definido por Res. do Senado Fed. – 60	774.212.005	805.451.042	858.021.393	891.699.623	3,93	15,18
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54	696.790.804	724.905.938	772.219.253	802.529.661	3,93	15,18
Contragarantias Recebidas	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Var. Quadr.	Var. 12 Meses
Dos Estados (VII)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Dos Municípios (VIII)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Das Entidades Controladas (IX)	11.096.718	12.233.009	12.646.705	12.556.332	-0,71	13,15
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	262.996.337	287.545.503	309.532.357	296.923.114	-4,07	12,90



Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2024 (Retificação) e do RGF do 1º Quadrimestre de 2025 (apenas para o respectivo quadrimestre).

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

110. Quanto aos dados constantes da tabela, convém ressaltar que o montante das garantias aos estados (e seus subcomponentes) do 3º quadrimestre de 2024 foi objeto de retificação no Siconfi e no DOU quando da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025, com alteração do total das garantias concedidas e do respectivo indicador (apuração do limite). Tal retificação se deu no âmbito da fiscalização precedente, apreciada por meio do Acórdão 1834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

111. Naquela fiscalização, verificou-se que a inconsistência dos valores decorreu de uma alteração contábil referente ao controle sobre as garantias dos estados, que passou a excluir os saldos das garantias dos estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (haja vista que tais valores já estavam provisionados no Passivo). Tal inconsistência ensejou a retificação da metodologia de elaboração do demonstrativo, que no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025 passou a ser disponibilizada apenas no Portal Tesouro Transparente (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/metodologia-do-relatorio-de-gestao-fiscal-rgf).

112. Esta correção da metodologia, logrou retificar o total das garantias aos estados, mas não a subdivisão entre operações de crédito externas e internas. Ademais, em que pese o demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024 tenha sido retificado, no demonstrativo em análise (do 1º quadrimestre de 2025) houve nova incorreção naqueles valores (já intitulados por ‘saldo do exercício anterior’).

113. Tal situação demandou a realização de questionamento à Secretaria do Tesouro Nacional, que informou que procederá alteração nas contas de controle das garantias e atualizará novamente a metodologia de elaboração (peça 190). Ademais, a equipe da STN se comprometeu a corrigir os valores nas futuras publicações com evidenciação das correções por meio de nota de rodapé. Tais medidas serão acompanhadas na fiscalização do RGF do 2º quadrimestre de 2025, a ser instaurada também sob a relatoria do min. Benjamin Zymler.

114. Convém registrar que o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas, RQG, do 3º Quadrimestre de 2024 (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg) apresentou os saldos das garantias aos estados corretamente (ou seja, sem necessidade de retificação), em que pese este relatório não incluía as informações sobre garantias prestadas por meio de fundos e programas.

115. Feitas estas considerações, passa-se à análise de alguns dados da Tabela 7, com a utilização também dos detalhamentos publicados no RQG. A depender da tempestividade, tais análises podem ser realizadas utilizando-se o Painel das Garantias Concedidas pela União (acessível em <http://garantias.tesouro.gov.br/painel/Painel.Rmd>) que apresenta os dados do quadrimestre encerrado mais recente (e que, assim como o RQG, não apresenta informações sobre as garantias concedidas por meio de fundos e programas).

116. No 1º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu R\$ 17,6 bilhões (redução de quase 5%), alcançando R\$ 337 bilhões ao final desse período, afetado principalmente pela redução de R\$ 14,2 bilhões no saldo das operações de crédito externas, que recuou de R\$ 201 bilhões para R\$ 186,8 bilhões (redução de 7,05%).

117. As variações no saldo devedor das garantias concedidas habitualmente têm razoável correlação com as variações cambiais, tendo em vista que parte majoritária das operações de crédito garantidas está contratada em moedas estrangeiras (ou seja, possui naturalmente ‘indexador cambial’). Ademais, conforme pode ser verificado no RQG (ou no Painel), além das operações de

crédito externas, parte das operações de créditos internos dos estados também são indexadas a alguma taxa de câmbio. Neste caso, conforme o RQG do 1º quadrimestre de 2025, a redução do montante foi de quase R\$ 3 bilhões (10,7%), saindo de R\$ 27,7 bilhões, ao final de 2024, para R\$ 24,8 bilhões.

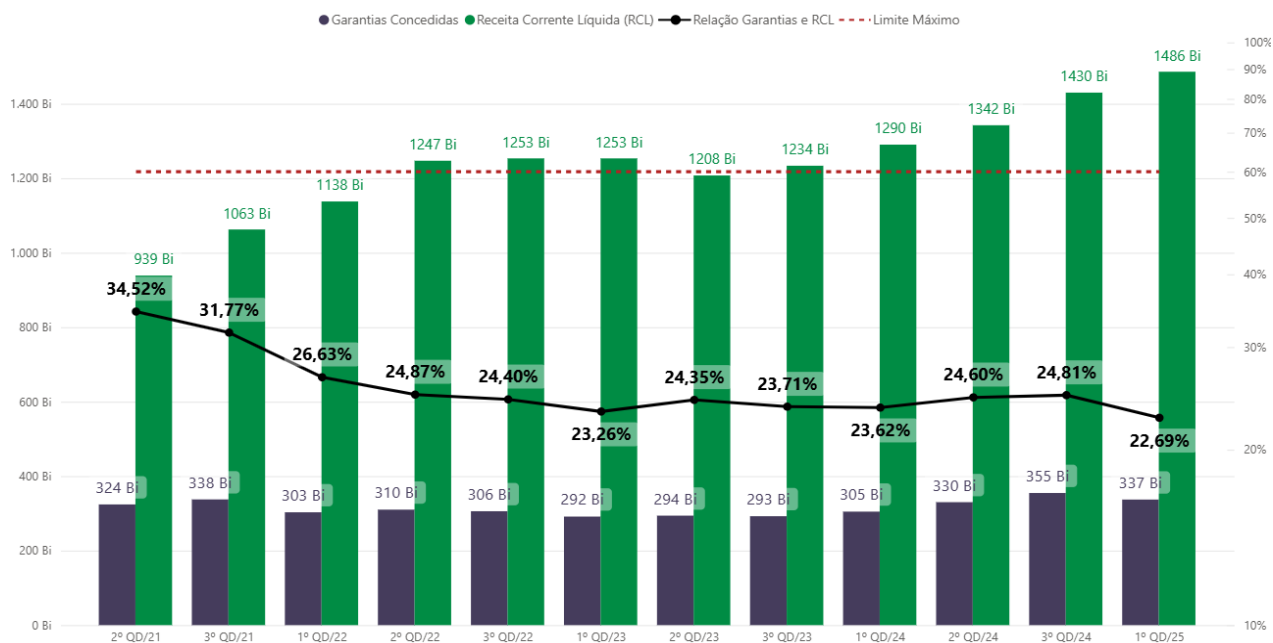
118. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve desvalorização de 8,58% (saindo do valor unitário de R\$ 6,1917 para R\$ 5,6602 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico), enquanto o saldo devedor das operações de crédito com indexador cambial reduziu 7,48% (operações de crédito externas e internas 'cambiais').

119. Ressalte-se que mais de dois terços do saldo devedor das operações de crédito garantidas (R\$ 229 bilhões) estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 55,4 bilhões corresponde a 16,4% do total (houve crescimento continuado dessa participação desde o 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%). Desde o final de 2019 (ou seja, a partir do início da pandemia da Covid-19), o saldo devedor das operações garantidas dos municípios quase triplicou (em termos nominais).

120. Já a maior parte dos R\$ 34,6 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, se refere a operações de responsabilidade de empresas federais, sendo R\$ 22,2 bilhões de bancos e R\$ 3 bilhões de outras estatais. O restante, R\$ 9,4 bilhões (pouco mais de um quarto) são de responsabilidade de entidades controladas estaduais ou do DF (inexistindo operações de crédito garantidas de entidades controladas municipais).

121. Sob outro aspecto, cabe salientar que os bancos federais são os principais credores das operações de crédito internas com saldo de R\$ 123,9 bilhões em créditos ao final do 1º quadrimestre de 2025. Essas operações são concentradas no Banco do Brasil (R\$ 67,3 bilhões), BNDES (R\$ 31,2 bilhões) e Caixa Econômica Federal (R\$ 25,2 bilhões) e nota-se, deste modo, a relevância das garantias da União prestadas a suas próprias instituições financeiras.

122. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007 no quadrimestre em análise, tendo em vista a redução do saldo das garantias concedidas e o crescimento da RCL (3,93%), verificou-se redução no indicador, que saiu de 24,81% ao final de 2024 para 22,69% ao final do 1º quadrimestre de 2025. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 5 – Relação entre Garantias Concedidas e a Receita Corrente Líquida

Fonte: Elaboração própria.

123. Verifica-se que as apurações têm se mantido abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano. Cabe ressaltar também que a publicação original do RGF do 3º quadrimestre de 2024 apresentou erroneamente o índice de 19,74% da RCL, o qual foi retificado quando da publicação subsequente (para 24,81%).

124. O tópico a seguir inclui informações a respeito das novas operações de crédito garantidas que foram contratadas pelos entes subnacionais.

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

125. O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carga Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo do interesse dos entes federativos. A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios recebem o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela IN-TCU 73/2014).

126. No decorrer do 1º quadrimestre de 2025, o Senado Federal autorizou o prosseguimento da contratação de apenas duas operações de crédito externo do interesse de entes subnacionais, ambas do estado de Pernambuco, as quais, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante de US\$ 122,8 milhões. Referidas autorizações encontram-se às peças 192 a 196.

127. O art. 4º daquele normativo determina que a STN divulgará, em notas explicativas do RGF, a relação dos novos contratos de operações de crédito externo com garantia da União, efetivados no respectivo quadrimestre de fiscalização. Tal determinação vinha sendo habitualmente cumprida pela STN nas publicações do RGF. No entanto, na publicação em análise, tais informações foram suprimidas.

128. Instada a se manifestar, a STN se comprometeu a retomar a divulgação na próxima publicação (peça 191) e argumentou que os 'dados já são periodicamente publicados em outros relatórios elaborados pela CODIV/STN, como o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito

Garantidas (RQG)'. A CCONT/STN esclareceu que essa supressão se deu no contexto da 'unificação da publicação da metodologia do RGF tão somente no Portal Tesouro Transparente, deixando de replicá-la no corpo do próprio relatório', haja vista que anteriormente a fiscalização desta Corte de Contas havia apontado, algumas vezes, falhas na atualização das metodologias de elaboração divulgadas.

129. Adicionalmente, registre-se que os técnicos da STN questionaram a possibilidade de a IN-TCU 59/2009 'ser atualizada para deixar de mencionar, expressamente, o RGF como ferramenta de divulgação, viabilizando o cumprimento do disposto na IN por meio de outros relatórios publicados pela STN'.

130. Sobre isto, convém ressaltar que, de fato, as informações que são divulgadas nas notas explicativas do RGF já são divulgadas no RQG e no Painel das Garantias Concedidas pela União (citado na análise do item anterior).

131. De acordo com estas publicações, no quadrimestre em análise foram contratadas quatro operações de crédito externo, três delas do interesse de municípios (Salvador/BA, Uberaba/MG e São Paulo/SP), autorizadas no quadrimestre anterior, e que possibilitarão uma liberação total de US\$ 257 milhões. Também foi contratada uma operação de crédito externo pelo Banco do Brasil, com previsão de liberação de US\$ 500 milhões, cujo acompanhamento está sendo realizado no âmbito do TC 024.755/2024-9, sob a relatoria do min. Jorge Oliveira (fiscalização da AudBancos).

132. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

133. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais não foram formalmente fixados pelo Senado Federal.

134. Por outro lado, o Senado Federal recentemente alterou a RSF 43/2001 no sentido de exigir o recebimento de informações detalhadas sobre as operações de crédito internas dos entes subnacionais. Tal modificação, realizada por meio da RSF 13/2025, foi comunicada formalmente a esta Corte de Contas (peças 197 a 199).

135. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também deveria ter informado, no RGF em análise, os montantes de garantias honradas pela União em operações de crédito externo em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Tal qual anteriormente, tais informações não constaram deste RGF.

136. Em realidade, as informações habitualmente divulgadas no RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas — RMGH (atualmente intitulado Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito e Recuperação de Contragarantias), disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-de-garantias-honradas-rmgh, que passou a ser publicado em 2016, quando as honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos).

137. Ademais, a obtenção de informações mais detalhadas pode ser realizada por meio do Painel de Garantias Honradas, disponível em <https://garantias.tesouro.gov.br/painel-honras/>. Neste caso, a STN também se comprometeu a retomar a divulgação das informações nas próximas publicações do RGF (conforme peça 191).

138. Embora a IN-TCU 59/2009 tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados divulgados no RMGH, e habitualmente replicados no RGF, incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los (sendo possível diferenciá-los no Painel de Garantias Honradas). A tabela a seguir apresenta as informações do RMGH (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

Tabela 8 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição	R\$ milhões						Total
	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025-1º Qd.	
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	884,60	41.341,97
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	1.516,09	20.959,33
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	296,18	6.065,34
Rio Grande do Sul	-	-	886,57	1.393,37	1.524,07	503,49	4.307,51
Maranhão	280,16	-	547,90	681,40	-	-	1.509,47
Pernambuco	354,85	-	443,86	645,03	-	-	1.443,73
Piauí	189,20	-	352,16	334,22	-	-	875,58
Rio Grande do Norte	287,69	156,98	35,11	-	-	116,93	596,70
Amapá	172,44	194,32	-	-	-	-	366,76
Alagoas	-	-	242,57	-	-	-	242,57
Bahia	239,80	-	-	-	-	-	239,80
Roraima	135,58	-	-	-	-	-	135,58
Mato Grosso	107,13	-	-	-	-	-	107,13
Tocantins	88,86	-	-	-	-	-	88,86
Espírito Santo	-	-	-	61,72	-	-	61,72
Mato Grosso do Sul	25,60	-	-	-	-	-	25,60
Paraíba	0,65	-	-	-	-	-	0,65
São Paulo	0,29	-	-	-	-	-	0,29
Acre	-	-	-	-	0,10	-	0,10
Total Estados	32.814,24	8.963,28	9.750,86	12.210,60	11.312,43	3.317,29	78.368,70
Total Municípios	131,45	1,56	32,06	80,81	142,14	2,75	390,78
Total Geral	32.945,69	8.964,84	9.782,93	12.291,41	11.454,57	3.320,04	78.759,48

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito e Recuperação de Contragarantias (RMGH) de abril de 2025.

139. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que ‘diversos estados’ obtiveram decisões liminares favoráveis no STF, que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao RRF (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

140. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em fiscalizações anteriores do RGF, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).

141. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Àquela época, essa publicação noticiou que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados na Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), que alterou e atualizou o RRF (Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022 (ou seja, em 30/6/2022), o saldo a recuperar superava R\$ 46,5 bilhões.

142. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao RRF (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás), o refinanciamento de honras de garantias posteriores continuou previsto, nos montantes e situações pactuados. Convém registrar que a regularização (ou finalização) da adesão de Minas Gerais ao RRF apenas se deu em 6/1/2025, com a publicação da homologação de seu Plano de Recuperação Fiscal, após quase trinta meses de vigência precária.

143. Em que pese a situação excepcional equacionada pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares

concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi tratada no âmbito da ADPF 984 e da ADI 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.

144. Em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF. Posteriormente, foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões. Desse montante, R\$ 1,9 bilhão foi destinado ao ressarcimento de honras de garantias.

145. Ainda há montantes de garantias honradas que superaram essa compensação e que poderão ser refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. Além disso, novas decisões judiciais liminares têm impedido a execução das contragarantias. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias ainda pendentes de regularização ao final do 1º quadrimestre de 2025 e a situação em que se encontram.

Tabela 9 – Honras de Garantias a Recuperar

		R\$ milhões
Unidade da Federação	Situação	Saldo a Recuperar em 30/4/2025
Alagoas	Passível de Refinanciamento	153,21
Maranhão	Passível de Refinanciamento	643,18
Maranhão	Pendência Judicial	324,66
Piauí	Passível de Refinanciamento	510,73
Estados		1.631,78
Caucaia/CE	Pendência Judicial	37,83
São Gonçalo do Amarante/RN	Pendência Judicial	8,30
Taubaté/SP	Pendência Judicial	199,17
Municípios		245,30
Total		1.877,08

Fonte: Elaboração própria com dados do RMGH de abril de 2025.

146. Deste modo, ao final do 1º quadrimestre de 2025 havia um saldo de R\$ 1,88 bilhões de garantias a recuperar, sendo que quase 70% deste montante é passível de regularização via refinanciamento e o restante depende de decisões judiciais para resolução definitiva.

147. De acordo com o RMGH de abril de 2025, cabe ‘destacar que, dos R\$ 78,76 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 69,54 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.

148. Conclui-se, deste modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.

VII. CONCLUSÃO

149. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3 a 5 deste relatório)

150. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 159 da Lei 14.791/2024 (LDO 2025), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos por meio do Tesouro Gerencial, foram constatadas inconsistências ou divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da Defensoria Pública da União e da União com servidores dos extintos territórios federais de Roraima e do Amapá, e também no Demonstrativo de Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3) do

Poder Executivo federal. (itens 8 a 9)

151. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 1.066/2025) acumulou, no período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2025, R\$ 1.486 bilhões. A preços de abril de 2025, esse valor equivale a R\$ 1.528 bilhões, o que representa acréscimo real de 2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.498 bilhões) e de 10% em relação ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.389 bilhões). (itens 12, 15 e 17)

152. Não foram encontradas divergências relevantes entre a metodologia de cálculo da RCL da União publicada no DOU e a divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional. (itens 19 a 20)

153. Não obstante, constatou-se impropriedades na metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, como a inclusão indevida dos programas de governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos e 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo nos parâmetros de cálculo das ‘Transferências Constitucionais e Legais’ – item de dedução no Demonstrativo da RCL –, o que gerou discrepância em relação aos valores publicados. Identificou-se, além disso, a inclusão, nessa mesma metodologia, de 14 ações sem execução orçamentária nos exercícios de 2024 e 2025, - 13 não constam no cadastro de ações do Siop 2024 e 2025 e 1 consta apenas no de 2025 –, o que evidencia impropriedade metodológica. (itens 21 a 23)

154. Diante dessas falhas, propõe-se **dar ciência** à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da RCL deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal. (item 24)

155. A metodologia de apuração da RCL para o corrente período de apuração guarda conformidade com os preceitos da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. (item 25)

156. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 observaram, para o período correspondente ao 1º quadrimestre de 2025, os limites estabelecidos para a despesa com pessoal, nos termos do art. 20 (limite máximo), art. 22, parágrafo único (limite prudencial), e art. 59, § 1º, inciso II (limite de alerta), da referida Lei, considerando-se, para tanto, os percentuais atualizados por atos infralegais vigentes. (itens 27 a 29)

157. No 1º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL — parâmetro de controle da despesa com pessoal adotado pela LRF — alcançou o patamar de 22,7%, observando-se decréscimos de 3 p.p. em relação ao 1º quadrimestre de 2024 e de 0,7 p.p. em relação ao período de apuração anterior, causados, preponderantemente, pelo aumento da RCL nesse período. (item 31)

158. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 32)

159. O saldo negativo apresentado nas ‘Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente’ no demonstrativo da despesa com pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região decorreu do registro indevido de valor negativo no mês de julho de 2024 com impacto insignificante nos RGFs desse órgão referentes ao 2º e 3º quadrimestre de 2024 e ao 1º quadrimestre de 2025. Por meio da Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do



Trabalho, o TRT 21 foi orientado a registrar o fato em nota explicativa ao RGF do 2º quadrimestre de 2025. (itens 34 a 39)

160. Foram identificadas inconsistências nos demonstrativos da despesa com pessoal da DPU, da Justiça Federal e da União com servidores dos extintos territórios federais de Roraima e do Amapá. A DPU ao ser informada da não inclusão das despesas inscritas em restos a pagar não processados no demonstrativo homologado no Siconfi, procedeu à retificação de seu relatório nesse sistema, sanando a impropriedade identificada. (item 41)

161. Verificou-se que o total da despesa com pessoal da Justiça Federal divergia da soma das despesas dos órgãos que compõem esse ramo do Poder Judiciário — Conselho da Justiça Federal e Justiças Federais de 1º e 2º Graus das 1ª a 6ª Regiões. A diferença resultou da descentralização de créditos orçamentários, oriundos das Justiças Federais da 1ª à 5ª Regiões, para o Superior Tribunal de Justiça, executados no Grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’ no mês de outubro/2024. Em razão dessa ocorrência, o Conselho da Justiça Federal, na condição de setorial contábil e orçamentária, orientou os órgãos afetados a republicarem os relatórios relativos ao 3º quadrimestre de 2024 e ao 1º quadrimestre de 2025, o que será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 2º quadrimestre de 2025. (itens 42 a 44)

162. Constatada variação negativa atípica na despesa da União com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, a partir de janeiro de 2025, expediram-se ofícios de requisição à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), bem como à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de esclarecer as distorções observadas.

163. Apurou-se, com base nas informações e esclarecimentos prestados, que a centralização da gestão de inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social estabelecida pelo Decreto 10.620/2021 levou o MGI, por orientação da SOF, a executar a despesa com pessoal dos extintos territórios em matriz orçamentária diversa da utilizada até 2024. Tal ocorrência impediu a segregação das despesas com Roraima e com Amapá, inviabilizando, por sua vez, a aferição do cumprimento dos limites fixados pelo Decreto 3.917/2001.

164. Cientes da impropriedade, o MGI, em conjunto com a SOF, reclassificou as despesas inadequadamente executadas entre janeiro e junho de 2025, sem, contudo, retroagir ao mês de sua execução original, retornando a forma de execução dessas despesas aos moldes anteriormente realizados.

165. A STN, por sua vez, por meio de pesquisa documental no Siafi, apurou os valores reclassificados, reestabelecendo a base de dados necessária ao controle e aferição do cumprimento dos limites dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima. A recomposição dos dados permitiu atestar o cumprimento dos limites no corrente período de apuração, sanando a distorção identificada. (itens 45 a 52)

166. Conclui-se que as inconsistências na contabilização das despesas com inativos e pensionistas dos extintos territórios do Amapá e de Roraima, a partir de 2025, decorreram da adoção de parâmetros orçamentários inadequados, o que comprometeu temporariamente a rastreabilidade e a comparabilidade das informações, sem indícios de dolo dos gestores; as medidas corretivas adotadas sanaram as distorções e restabeleceram a conformidade dos demonstrativos de pessoal. (itens 53 a 56)

167. De modo a prevenir a ocorrência de novas distorções, propõe-se **dar ciência** à SOF e ao MGI de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do RPPS da União, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida, em conjunto com a STN, da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das



despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais. (itens 57 a 58)

168. *Divergência irrisória de R\$ 753.453,50, identificada no Demonstrativo da Dívida Consolidada da União do 3º quadrimestre de 2024, na rubrica 'Aplicações em Fundos Diversos Junto ao Setor Público', manteve-se no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025. Além de repetir o mesmo saldo na coluna 'Saldo do Exercício Anterior', a nota de rodapé apresentada não correspondeu à realidade. A STN comprometeu-se a corrigir a impropriedade no RGF do 2º quadrimestre de 2025, o que será oportunamente averiguado no próximo Acompanhamento dos RGFs. (itens 77 a 82)*

169. *A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 97% da Dívida Consolidada da União e cresceu 4,91% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 10,25 trilhões. A relação DM/RCL cresceu de 683,48% ao final de 2024 para 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025. (itens 83 e 93)*

170. *A Dívida Consolidada Líquida cresceu 3,54% no 1º quadrimestre de 2025, atingindo R\$ 7,36 trilhões, destacando-se o crescimento de 7,22% nas deduções para este resultado. Já a relação DCL/RCL caiu de 497,17% para 495,32%, tendo em vista o crescimento um pouco superior da arrecadação (3,93%). No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi bastante elevado (12,22%), sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 88 a 91)*

171. *O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 1º quadrimestre de 2025, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em R\$ 151,4 bilhões, 10,19% da RCL, em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 102)*

172. *Divergência observada na apuração das garantias concedidas pela União no 3º quadrimestre de 2024, constantes do Anexo 3 do RGF, ensejou a republicação desse demonstrativo junto com o referente ao 1º quadrimestre de 2025, inclusive quanto ao valor referente ao cumprimento do limite, que foi retificado de 19,74% para 24,81% da RCL. No entanto, no RGF em análise, repetiu-se erro nos saldos das garantias aos estados do 3º quadrimestre de 2024 (saldo do exercício anterior), mas apenas na subdivisão, sem afetar a apuração do indicador e os totais. A STN se comprometeu a atualizar a metodologia de elaboração e a evidenciar a correção na próxima publicação do RGF. (itens 110 a 114 e 123).*

173. *O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 1º quadrimestre de 2025 (R\$ 337 bilhões) recuou de 24,81% para 22,69% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2025, ainda não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 116 a 123)*

174. *A relação dos novos contratos de operações de crédito externo com garantia da União não foi divulgada nas notas explicativas no RGF em análise, em descumprimento ao art. 4º da IN-TCU 59/2009. Provocada, a STN justificou que essas informações já são disponibilizadas no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG) e no Painel das Garantias Concedidas pela União – o que de fato ocorre. Não obstante, comprometeu-se a retomar a publicação no próximo RGF, pleiteando, simultaneamente, que este Tribunal avalie atualizar a referida IN, de modo a viabilizar a divulgação dessas informações em outros meios. (itens 127 a 130)*

175. *A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução*

de contragarantias. Ao final do 1º quadrimestre de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar era R\$ 1,88 bilhões, a maior parte ainda passível de refinanciamento, nos termos da Lei Complementar 201/2023, e os valores de honras de garantias regularizados, principalmente por meio dos Regimes de Recuperação Fiscal, atingiram R\$ 69,54 bilhões. (itens 141 a 147)

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

176. *Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2025, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:*

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 14.791/2024 (LDO 2025);

c) dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

d) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

e) dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais;

f) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 1º quadrimestre de 2025, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 495,32% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 689,93% da RCL;

g) considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 10,19% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 22,69% da RCL;



h) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

i) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) elaborado com fundamento nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 — conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, a seguir transcritos:

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

2. De acordo com a instrução precedente, o prazo de encaminhamento dos relatórios foi observado por todos os responsáveis e os RGF foram tornados disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

3. Contudo, foram relatadas algumas inconsistências pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

Receita Corrente Líquida

4. No RGF do 1º quadrimestre, é examinada a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) no período móvel de 12 meses, ou seja, de maio de 2024 a abril de 2025.

5. A RCL é definida nos seguintes termos pela LRF:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

[...]

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

[...]

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

6. De acordo com os números apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no RGF publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 19/5/2025 (pç. 168), houve um aumento nominal de 15,2% no período de maio/2024 a abril/2025, comparativamente ao período de maio/2023 a abril/2024. Houve aumento nominal de 3,9% nos valores apurados no 1º quadrimestre de 2025 em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (janeiro de 2024 a dezembro de 2024).

7. Em termos reais (atualização com base no IPCA de abril de 2025), foi observado o significativo crescimento de 10,0% em relação ao 1º quadrimestre de 2024 (maio/2023 a abril/2024) e de 1,9% em relação ao quadrimestre anterior (setembro/2024 a dezembro/2024)

8. A unidade técnica criticou a metodologia de cálculo das “*deduções constitucionais e legais*”, explicitadas pela STN no demonstrativo publicado (pç. 168). Pelo que se depreende da instrução, o valor apurado de R\$ 571.418,7 milhões no período de 12 meses (maio/2024 a abril/2025) para essa dedução não é compatível com os valores das ações abrangidas dos programas “0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”, “2080 - Educação de Qualidade para Todos” e “0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo”.

9. A seguir, transcrevo as ações constantes do demonstrativo da RCL, informadas pela STN para o cálculo da RCL (subitem 2.b), destacadas em negritos aquelas que realmente foram, de fato, consideradas para o cálculo em comento (por terem apresentado execução orçamentária):

- “0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art. 159);**
- 0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art. 159);**
- 0046 - Cota-Parte dos Estados e DF- Exportadores na Arrecadação do IPI (LC nº 61/89);**
- 0050 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Estados e Distrito Federal
- 0051 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Municípios;
- 00D0 - Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009;
- 00G6 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fósseis Utilizados para Geração de Energia Elétrica;
- 00H6 - Transferência do Imposto sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro (Lei nº 7.766, de 1989);**
- 0169 - Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF);
- 0223 - Transferência de Cotas-Partes da Compensação Financeira - Tratado de Itaipu (Lei nº 8.001/90, art. 1º);**
- 0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação;**
- 0546 - Transf. de Cotas-Partes da Comp. Fin. pela Utilização de Rec. Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001/90, art. 1º);**
- 0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001/90, art. 2º);**
- 0999 - Recursos para a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE - Combustíveis;**
- 099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003);
- 0A53 - Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997);**
- 0C03 - Transferências de Recursos Decorrentes de Concessões Florestais (Lei nº 11.284, de 2006 - Art. 39);**
- 0E25 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomentos das Exportações;



0E36 - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

00PX - Transferências de Recursos Arrecadados por Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio;

0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

006M - Transferência para Municípios - Imposto Territorial Rural;

00QR - Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;

00RX - Transf. a E, DF e M de parte dos valores arrecadados com leilões (Lei 12.276/2010, art. 1º);

00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

00S7 - Auxílio Financeiro Aos Estados, Ao Distrito Federal E Aos Um

00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)

00SE - Transf. Temporária aos E, DF e Munic. De Acordo ADO n. 25 (LC 176/2020)

00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

00UH - Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022)”.

10. A AudFiscal não apontou erro de cálculo no demonstrativo da RCL, mas apenas erro na explicitação da metodologia utilizada, a saber: informar ações e programas que não tiveram execução orçamentária e deixar de informar ação que impactou o valor das deduções.

11. Ao testar a metodologia informada no RGF para o cálculo das “*deduções constitucionais e legais*”, a equipe chegou a valores divergentes, uma vez que parte das transferências (complementação do Fundeb – ação 00SB) não está vinculada a nenhum dos três programas listados na metodologia, e sim ao programa 5111.

12. Meu gabinete solicitou à AudFiscal que encaminhasse documentação apta a demonstrar a composição das deduções constitucionais e legais realizadas para fins de apuração da RCL e foram encaminhados os documentos de peças 210/211.

13. Da análise das informações, a equipe de fiscalização asseverou que as seguintes ações listadas na metodologia não impactaram o cálculo da RCL, por não figurarem nas execuções orçamentárias de 2024 e 2025: 0050; 0051; 00D0; 00G6; 0169; 099B; 0E25; 0E36; 00QR; 00RX; 00S3; 00S7; 00S8; e 00UH.

14. Dessarte, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica no sentido de dar ciência à STN sobre os problemas metodológicos encontrados.

Despesa com Pessoal

15. O relatório informou que Poderes e órgãos autônomos cumpriram todos os limites de despesa com pessoal da LRF no 1º quadrimestre: máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II).

16. Contudo, foram apontadas algumas inconsistências nos demonstrativos, como o saldo negativo de R\$ 44.224,70 no item “*Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente*” do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT 21), para o período de referência (maio/2024 a abril/2025).

17. Trata-se de despesa originalmente classificada na conta “8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF” e depois reclassificada para a conta “8.6.3.3.1.02.00 – DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA – RGF” quando surgiu a disponibilidade orçamentária para o órgão. Contudo, a execução orçamentária do valor anteriormente registrado na conta 8.6.3.3.1.01.00 não deveria ensejar lançamentos adicionais no demonstrativo da despesa com pessoal, além daqueles

decorrentes da execução orçamentária propriamente dita. Acrescentou a unidade técnica que o “os valores lançados na linha ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não devem seguir a lógica contábil de débito e crédito da conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF. Essa linha deve refletir, exclusivamente, as despesas conhecidas, não empenhadas por indisponibilidade orçamentária ou financeira”.

18. Assim sendo, o registro do valor negativo em julho de 2024 no Anexo I do TRT 21 é indevido e causou impacto na despesa líquida com pessoal do órgão nos períodos referentes aos 2º e 3º quadrimestre de 2024, bem como no 1º quadrimestre de 2025, sem que isso tenha afetado de forma significativa o cumprimento do limite de despesa com pessoal.

19. Contudo, a matéria, que foi objeto de esclarecimento no correio eletrônico encaminhado pela unidade técnica ao TRT 21 e à Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, motivo pelo qual não é feita proposta de encaminhamento no tocante a esse ponto, que será objeto de verificação no próximo acompanhamento quadrimestral.

20. Foi verificada divergência entre os valores de despesa com pessoal que a Defensoria Pública da União (DPU) fez publicar no DOU e aqueles homologados no Siconfi, que não incluíam as despesas inscritas em restos a pagar não processados. Uma vez promovida a retificação do relatório no sistema, a impropriedade foi sanada (peça 169).

21. Na Justiça Federal, houve divergência entre o valor total da despesa com pessoal e a soma dos valores informados pelos órgãos. O órgão setorial de orçamento e contabilidade da Justiça Federal esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de R\$ 4.966.636,58 em créditos orçamentários no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais – da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ocorrida em outubro de 2024 (peça 188). A setorial orçamentária asseverou ter orientado os órgãos envolvidos (Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões) a republicarem os demonstrativos da despesa com pessoal do 3º quadrimestre de 2024 e do 1º quadrimestre de 2025, com os devidos ajustes. Esse ponto será objeto de acompanhamento por parte da AudFiscal nos próximos RGF.

22. Por fim, foram apontadas possíveis discrepâncias no RGF do Poder Executivo (pç. 140) relativamente às despesas com pessoal dos ex-territórios do Amapá e de Roraima. O relatório publicado mostrou uma acentuada queda dessas despesas em 2025, o que foi resultado — como foi revelado na diligência realizada — da execução das despesas de inativos e pensionistas desses ex-territórios na unidade orçamentária “72146-Recursos Sob Supervisão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos”. Devido à ausência de marcadores orçamentários próprios, a execução orçamentária realizada nessa unidade não permite a segregação e individualização dos valores para fins de aferição do limite da despesa com pessoal.

23. Deve-se ressaltar que a centralização da folha de inativos e pensionistas no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) decorreu do Decreto 10.620/2021, que estabeleceu:

“Art. 2º Até que seja instituído em lei e estruturado o órgão ou a entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição, a ação da administração pública federal será direcionada à:

I - centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, nos termos do disposto neste Decreto; e

II - facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição.”

24. Essa centralização — embora aplicável apenas ao Poder Executivo federal — é medida preparatória para a implementação do órgão gestor único do regime próprio de previdência social (RPPS) da União, consoante determinação contida no § 20 do art. 40 da Constituição Federal (CF), com a redação conferida pela Emenda Constitucional 103/2019 (grifos acrescidos):

“Art. 40. [...]”

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

25. Para sanar o problema, as dotações da unidade orçamentária (UO) 72146 foram remanejadas para a “UO 73113 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos”, para a qual foram criadas ações, “separadas por ativo civil e militar, inativo civil e militar, pensões militares e CPSS [Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor], cujas dotações foram distribuídas em cada ação, por Planos orçamentários distintos para cada território”, segundo informado na Nota Técnica SEI 868/2025/MPO (pç. 164).

26. A equipe de fiscalização propôs que seja dada ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao MGI e à STN de que a gestão centralizada da folha de pagamento de inativos e pensionista do RPPS da União, no âmbito do Poder Executivo federal, decorrente do Decreto 10.620/2021, “deve ser precedida da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais”.

27. Assiste razão à AudFiscal. A centralização dos pagamentos de inativos no MGI, em que pese ser um importante passo em direção ao cumprimento do § 20 do art. 40 da CF, deve assegurar os meios necessários para a apuração do cumprimento dos limites de despesa com pessoal pelos órgãos e Poderes na forma do art. 20 da LRF, bem como no Decreto 3.917/2011, com as alterações promovidas pelo Decreto 10.120/2019.

Endividamento público, operações de crédito e concessões de garantia

28. Os arts. 52 da CF preveem (grifos acrescidos):

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;”.

29. Em razão das competências previstas na CF, o art. 30 da LRF previu que o Presidente da República deveria, noventa dias após a sua publicação, encaminhar: i) ao Senado Federal, os limites globais para o montante da dívida pública consolidada (que inclui dívida mobiliária, contratual, precatórios e outras obrigações assumidas); e ii) ao Congresso Nacional, os limites para a dívida mobiliária da União.



30. Já o § 2º do art. 30 da LRF facultou que as propostas para os limites da dívida fossem feitas em termos de dívida líquida, desde que evidenciadas a forma e a metodologia de apuração.

31. Em cumprimento ao art. 30 da LRF e fazendo uso da faculdade conferida pelo seu § 2º, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, propôs a fixação de limite para a dívida consolidada líquida (DCL), por meio da Mensagem 1.069/2000 (classificada como Mensagem 154/2000 no Senado Federal), e o limite para dívida mobiliária federal (DMF), por meio da Mensagem 1.070/2000, que veio a se tornar o Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados. Os limites, definidos em termos de RCL, eram de 350% para a DCL e 650% para a DMF.

32. Todavia, o Senado Federal arquivou em 2014 a proposta de limite para a DMF e, em 2018, a proposta de limite para a DCL.

33. Portanto, ainda não foram fixados para a União os limites de endividamento, de modo que não há como este Tribunal realizar o alerta previsto no art. 59, § 1º, III, quanto a esses limites. De outro giro, os limites a que se referem os incisos VII (para operações de crédito) e VIII (para concessões de garantia) do art. 52 da CF foram fixados pelo Senado Federal.

34. A análise levada a cabo pela AudFiscal teve como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, cujos demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF, inciso I, alíneas “b” a “d”.

Limites de endividamento

35. A tabela seguinte, extraída do relatório precedente, revela a evolução da DCL e da DMF no período, bem assim suas proporções em relação à RCL:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘b’)

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadrím. de 2024	Até o 2º Quadrím. de 2024	Até o 3º Quadrím. de 2024	Até o 1º Quadrím. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.262.160.910	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	4,60	12,56
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.069.878.888	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	4,91	13,05
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.418.135.749	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	4,97	13,80
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.754.199	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-6,77	-8,76
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.415.769.208	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	6,94	11,44
Dívida Securitizada	4.050.351	2.791.919	7.418.345	6.485.249	-12,58	60,12
Dívida Mobiliária Externa	234.677.778	267.051.592	293.626.286	253.383.225	,71	7,97
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	111.245.540	111.245.540	95.195.050	0	-100,00	-100,00
Dívida Contratual	72.960.894	79.759.511	91.929.539	98.057.941	6,67	34,40
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	3.919.968	2.178.575	522.622	67.560.388	12827,20	1623,49
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.699.812	1.736.078	1.922.411	1.804.944	-6,11	6,18
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.455.807	3.829.838	3.997.030	4.696.457	17,50	91,24
Deduções (II)	2.702.341.864	2.678.169.564	2.857.924.381	3.064.409.405	7,22	13,40
Ativo Disponível	1.568.570.264	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	6,77	10,78
Haveres Financeiros	1.277.211.874	1.288.059.473	1.360.404.213	1.501.009.325	10,34	17,52
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-143.440.273	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	34,03	21,47
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.559.819.046	6.946.870.979	7.109.710.780	7.361.288.867	3,54	12,22
Receita Corrente Líquida – RCL	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
da DC sobre a RCL (I / RCL)	717,80	716,99	697,02	701,52	0,65	-2,27
da DCL sobre a RCL (III / RCL)	508,37	517,49	497,17	495,32	-0,37	-2,57
da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,90	702,19	683,48	689,93	0,94	-1,84

Fonte: Elaboração da equipe de fiscalização com base em dados obtidos no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

36. Houve redução das proporções DMF/RCL e DCL/RCL, uma vez que o crescimento da RCL no período de doze meses (15,18%) foi superior ao da DMF (13,05%) e da DCL (12,22%).

37. O relatório apontou a valorização cambial como fator positivo para a redução da dívida mobiliária externa, que caiu 13,71% no quadrimestre, embora tenha aumentado 7,97% em 12 meses.

38. A DCL, que alcançou 495,32% da RCL, superou o limite proposto pelo Poder Executivo em 2000 em 145,32 pontos percentuais (p.p.), ao passo que a DMF (689,93% da RCL) ultrapassou o limite proposto em 39,93 p.p.

39. A equipe anotou que, no 3º quadrimestre de 2024, foi apurada superestimativa da DCL de R\$ 753.453,50 — considerada irrisória (0,00001% na DCL) — e que os ajustes efetuados ainda não foram suficientes para sanar as inconsistências. Essa diferença deveu-se a registros retroativos efetuados após a elaboração do demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024. A correção deveria ter sido procedida no demonstrativo atual, já sob o título de “saldo de exercício anterior”, com evidenciação em nota de rodapé, o que não ocorreu.

40. A matéria foi objeto de discussão em reunião realizada no dia 27/6/2025 entre a equipe e a STN, quando ficou ratificado o compromisso de correção (**vide** documento de pç. 189). Esse ponto será examinado no 2ª RGF.

Limite de operações de crédito

41. O limite para contratação de operações de crédito pela União foi fixado pelo art. 7º da Resolução 48/2007 do Senado Federal em 60% da RCL. O controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

42. De acordo com a resolução, não são consideradas as operações destinadas à rolagem do valor principal da dívida e a apuração considera a divisão dos valores das operações realizadas no exercício (com as devidas deduções) pelo valor da RCL apurada nos últimos 12 meses. Logo, a relação *operações de crédito/RCL* deve crescer naturalmente ao longo do exercício. Veja-se que, no 1º quadrimestre, são comparados os valores das operações realizadas em quatro meses do exercício com a RCL arrecadada em 12 meses; no último quadrimestre, cotejam-se todas as operações contratadas no exercício com a RCL relativa a esses 12 meses. Logo, a possibilidade de descumprimento de limites tende a crescer com o decorrer do exercício.

43. Para maior clareza, transcrevo da Tabela 6, do relatório precedente.

Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘d’)

		R\$ milhares
Operações de Crédito	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	71,14%
Mobiliária	1.057.092.071	71,13%
Interna	1.042.610.071	70,15%
Externa	14.482.000	0,97%
Contratual	185.996	0,01%
Externa	185.996	0,01%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%

Fonte: Elaboração da equipe de fiscalização a partir de dados obtidos nos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre 2025.

44. De acordo com a tabela anterior, o valor das operações de crédito contratadas no quadrimestre foi de R\$ 151,4 bilhões, o que representou 10,19% da RCL. Logo, foi cumprido o limite. Frise-se que, de acordo com a regra contida no inciso II do § 2º do art. 7 da Resolução 48/2007 do



Senado Federal, foram excluídos R\$ 905,9 bilhões relativos à rolagem do principal da dívida. Logo, foi observado o limite fixado para operações de crédito da União.

Limite de concessões de garantia

45. O limite para a concessão de garantias por parte da União foi estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007 em 60% da RCL, assim como o limite para operações de crédito.

46. As informações constantes do demonstrativo publicado revelam que esse limite também foi observado, pois o saldo das garantias concedidas pela União no 1º quadrimestre de 2025 foi 22,69% da RCL, como se observa da tabela a seguir (Tabela 7 do relatório):

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

Igo	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Em Operações de Crédito Externas	117.499.390	127.763.447	137.346.457	127.853.236	-6,91	8,81
Em Operações de Crédito Internas	93.698.294	99.249.512	103.153.484	101.096.606	-1,99	7,90
Aos Municípios (II)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Em Operações de Crédito Externas	24.872.439	28.582.280	31.673.956	29.279.543	-7,56	17,72
Em Operações de Crédito Internas	15.829.496	19.717.255	24.711.755	26.137.398	5,77	65,12
Às Entidades Controladas (III)	30.175.041	34.056.268	36.972.437	34.588.421	-6,45	14,63
Em Operações de Crédito Externas	25.017.524	29.045.676	31.973.769	29.701.070	-7,11	18,72
Em Operações de Crédito Internas	5.157.516	5.010.592	4.998.668	4.887.351	-2,23	-5,24
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	22.726.350	20.802.822	20.975.246	18.269.891	-12,90	-19,61
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.013.874	889.681	764.938	641.035	-16,20	-36,77
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	13.899.088	14.977.334	15.588.282	13.371.377	-14,22	-3,80
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	22.188	23.186	23.186	0	-100,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	604.154	533.875	533.875	477.803	-10,50	-20,91
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.681.573	2.681.573	2.580.776	2.565.800	-0,58	-4,32
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	4.505.474	1.697.173	1.484.189	1.213.876	-18,21	-73,06
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	304.801.010	330.171.584	354.833.335	337.225.094	-4,96	10,64
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
% do Total das Garantias sobre a RCL	23,62%	24,60%	24,81%	22,69%	-8,55	-3,94
Limite definido por Res. do Senado Fed. – 60	774.212.005	805.451.042	858.021.393	891.699.623	3,93	15,18
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54	696.790.804	724.905.938	772.219.253	802.529.661	3,93	15,18
Contragarantias Recebidas	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Var. Quadr.	Var. 12 Meses
Dos Estados (VII)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Dos Municípios (VIII)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Das Entidades Controladas (IX)	11.096.718	12.233.009	12.646.705	12.556.332	-0,71	13,15
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	262.996.337	287.545.503	309.532.357	296.923.114	-4,07	12,90

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2024 (Retificação) e do RGF do 1º Quadrimestre de 2025 (apenas para o respectivo quadrimestre).

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

47. O relatório ressaltou a redução do saldo das garantias no 1º quadrimestre de 2025 no montante de R\$ 17,6 bilhões — R\$ 337,2 bilhões ante os R\$ 354,8 bilhões registrados ao final de 2024, ou seja, redução de aproximadamente 5% — que decorreria, em grande medida, dos impactos da apreciação do real no saldo das operações de crédito externas, que recuou de R\$ 201,0 bilhões para R\$ 186,8 bilhões.

48. Nessa seara, o dólar americano sofreu redução de 8,58% no período, enquanto o indexador cambial foi reduzido em 7,48%.

49. Deve-se destacar que parte das operações de crédito internas, objeto de concessão de garantia por parte da União, está indexada ao dólar americano — informação essa disponível no

Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG). De acordo com esse relatório — que se diferencia do demonstrativo de garantias do RGF por não incluir as garantias relativas às operações de crédito efetuadas por meio de programas e fundos (ou seja, não inclui o item IV da tabela precedente) —, do saldo de R\$ 132,9 bilhões relativo às garantias concedidas em operações de crédito internas, existente no 3º quadrimestre de 2024, R\$ 27,7 bilhões referiam-se a operações de crédito com indexação cambial.

50. Os estados responderam, no 1º quadrimestre de 2025, por cerca de 67,9% (R\$ 229,0 bilhões) das garantias concedidas pela União; os municípios, por 16,4% (R\$ 55,4 bilhões); entidades controladas, por 10,3% (R\$ 34,6 bilhões); e fundos e programas, por 5,4% (R\$ 18,3 bilhões). Dentre as entidades controladas, os bancos federais respondem por R\$ 22,2 bilhões; as demais estatais federais, por R\$ 3,0 bilhões; e estatais estaduais, por R\$ 9,4 bilhões.

51. Quanto aos credores das operações de crédito, possíveis executores das garantias, no caso de inadimplência dos mutuários, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) responde por 24,9% do valor das operações; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por 23,6%; o Banco do Brasil, por 21,1%; o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por 9,8%; e Caixa Econômica Federal, por 7,9%. Assim, no plano das operações de crédito internas, os maiores credores são do Banco do Brasil (R\$ 67,3 bilhões), o BNDES (R\$ 31,2 bilhões) e a Caixa (R\$ 25,2 bilhões).

52. Por fim, a equipe relatou erro no lançamento de informações relativas à classificação das garantias concedidas aos estados, divididas entre “em operações externas” e “em operações internas”. Anteriormente, quando do exame do RGF do 3º quadrimestre de 2024, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 026.101/2024-6, Acórdão 1.834/2025-Plenário), a equipe havia verificado uma anormal redução do saldo das operações de crédito dos estados, garantidas pela União. Foi apurado, na ocasião, que essa variação decorreu da não inclusão das garantias relativas aos estados que haviam aderido ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) — Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul.

53. Apesar de a STN ter procedido à retificação do demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024, por ocasião da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025 (no DOU de 19/5/2025), ocorreu erro de lançamento no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025, ao se informar o saldo das operações de crédito dos estados garantidas pela União, como se pode comprovar na tabela seguinte:

Garantias Concedidas	em R\$ milhares		
	Demonstrativo das garantias e contragarantias 3º quad. de 2024. original	Demonstrativo das garantias e contragarantias 3º quad. de 2024. retificação	Demonstrativo das garantias e contragarantias 1º quad. de 2025 Saldo do exercício anterior
Aos Estados (I)	167.921.516	240.499.941	240.499.941
Em Operações de Crédito Externas	96.723.976	137.346.457	96.723.976
Em Operações de Crédito Internas	71.197.540	103.153.484	143.775.964

54. No RGF do 1º quadrimestre, no campo relativo ao “saldo do exercício anterior”, toda a diferença objeto da retificação (no valor de R\$ 72,6 bilhões) foi lançada em “operações de crédito internas”. Desse modo, há divergência entre o demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024 retificado e o do 1º quadrimestre de 2025.

55. Após contato com a equipe de fiscalização, a STN se comprometeu a retificar o campo “saldo do exercício anterior” quando da publicação do RGF do 2º quadrimestre (pç. 190), o que aparentemente foi feito, de acordo com o que se verifica no RGF do 2º quadrimestre de 2025. Contudo, esse ponto será objeto de exame no próximo acompanhamento quadrimestral.

**Riscos relacionados ao endividamento dos entes subnacionais**

56. No 1º quadrimestre, foram autorizadas pelo Senado Federal duas operações de crédito externo para o estado de Pernambuco, no total de US\$ 122,8 milhões; três operações de crédito externo, de interesse dos municípios de Salvador/BA, Uberaba/MG e São Paulo/SP, no total de R\$ 257,00 milhões; e uma pelo Banco do Brasil, no valor de US\$ 500 milhões.

57. O Tribunal de Contas da União (TCU) está fazendo o acompanhamento das operações que envolvem os entes subnacionais, na forma da Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela IN-TCU 73/2014).

58. Ao examinar os riscos decorrentes do endividamento dos entes subnacionais, a equipe informou que a União já foi chamada a honrar desde 2016, em valores históricos, R\$ 78,8 bilhões de garantias concedidas a esses entes, mormente a estados (99,5%), com destaque para Rio de Janeiro (R\$ 41,3 bilhões), Minas Gerais (R\$ 21,0 bilhões), Goiás (R\$ 6,1 bilhões) e Rio Grande do Sul (R\$ 4,3 bilhões).

59. As pendências desses estados foram regularizadas em virtude de suas adesões ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) previsto na LC 178/2021 (com a alteração promovida pela LC 178/2021), que atualizou o regime instituído pela LC 159/2017. É dizer, as garantias honradas pela União foram objeto de refinanciamento.

60. Segundo informado pela STN no Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH) de abril de 2025, dos R\$ 78,76 bilhões honrados pela União, aproximadamente R\$ 69,54 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo RRF ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei.

61. Porém, a partir de julho de 2022 novos conflitos federativos surgiram em decorrência da queda de arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) devido a alterações legislativas federais, do que resultou em medidas liminares concedidas pelo STF e, posteriormente, em acordos celebrados no âmbito da ADPF 984 e da ADI 7191, todas da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

62. Foi, então, editada a LC 201/2023, com previsão de compensação dos entes em R\$ 27 bilhões pela perda de arrecadação, inclusive nos fundos de participação, dos quais R\$ 1,9 bilhão foi utilizado para o ressarcimento das garantias honradas.

63. Atualmente, pende de regularização R\$ 1,9 bilhão, sendo R\$ 1,6 relativa a estados (Alagoas, Maranhão e Piauí) e o restante, a três municípios (Caucaia/CE, São Gonçalo do Amarante/RN e Taubaté/SP).

64. Como se vê, as crises fiscais dos entes subnacionais impactam as finanças federais, tanto pela necessidade de renegociar as dívidas das quais a União é credora quanto pela necessidade de a União honrar as garantias concedidas em operações de crédito efetuadas por esses entes.

65. Embora a maior parte das garantias honradas pela União (R\$ 69,54 bilhões) conste como “regularizada”, a inadimplência dos entes relativamente às operações de crédito contratadas teve imediato impacto nas finanças federais, em virtude da necessidade de se honrar as garantias concedidas. A regularização desse débito contraído junto à União, resultado da execução da garantia concedida, é feita, majoritariamente, pela via do refinanciamento, ou seja, sem pagamento imediato ou execução das contragarantias.

66. Quanto ao pleito da STN de deixar de divulgar, em notas explicativas do RGF, a relação dos novos contratos de operação de crédito externo com garantia da União, uma vez que os dados já seriam periodicamente publicados em outros relatórios, como o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG), entendo que se deva determinar à AudFiscal que avalie a conveniência e a oportunidade de se promover alteração na IN TCU 59/2009, notadamente em seu art. 4º, inciso II, alínea “a”.

67. Feitas essas considerações, acolho, com as alterações aqui mencionadas, a proposta de encaminhamento formulada pela AudFiscal.



Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2605/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.405/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2025,

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

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2025, em observância ao comando contido nos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

9.3 considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do arts. 2º e com o inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;



9.5. dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da definição e da adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais;

9.6. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram, no 1º quadrimestre de 2025, os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 495,32% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 689,93% da Receita Corrente Líquida;

9.7. considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, haja vista que, relativamente à Receita Corrente Líquida, o valor global das operações de crédito representou 10,19% e o das garantias concedidas, 22,69%;

9.8. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que avalie a conveniência e oportunidade de se promover alteração da redação da alínea “a” do inciso II do art. 4º da IN TCU 59/2009, de modo que a Secretaria do Tesouro Nacional seja dispensada de divulgar em notas explicativas do Relatório de Gestão Fiscal a relação dos novos contratos de operação de crédito externa, uma vez que tal informação já consta do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas;

9.9. encaminhar integral desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.10. encerrar o presente processo, com fulcro no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2605-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 018.035/2025-6

Natureza: Embargos de Declaração (em Representação)

Unidade jurisdicionada: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh

Representante: Midas Engenharia Ltda. (35.767.995/0001-03)

Representação legal: Victor Athayde Silva (OAB/RJ 181.411), Rogério David Carneiro (OAB/ES 13.079 e OAB/RJ 106.005) e outros

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DE CERTAMES PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A ENTREGA FINAL DE OBRA DE TÉRMINO DAS INSTALAÇÕES DO NOVO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Midas Engenharia Ltda. ao Acórdão 2.382/2025-Plenário.

2. O referido julgado referendou medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 43 destes autos, bem como as demais medidas acessórias indicadas, entre elas, o indeferimento do pedido de ingresso nos autos formulado pela ora embargante, tendo em vista não ter restado demonstrada razão legítima para intervir no feito, nem possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do RITCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução TCU 36/1995.

3. A título de contextualização, o processo sob exame cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Midas Engenharia Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas Concorrências 90.055/2025 e 90.101/2025, ambas do tipo maior desconto, com valores estimados de R\$ 234.912.735,39 e R\$ 239.470.356,65, respectivamente, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

4. O objeto é a contratação de empresa responsável pela elaboração de projetos executivos, execução de obras e serviços de engenharia, fornecimento de bens, prestação de serviços especiais e realização de montagem, teste, pré-operação e demais operações necessárias e suficientes para a entrega final de obra de término das instalações do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF).

5. Segundo apurou a unidade técnica, a Concorrência 90.055/2025 foi declarada fracassada e a Concorrência 90.101/2025 está aberta, na fase de contrarrazões a recursos.

6. Resumidamente, a representante apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:



a) inabilitação indevida do consórcio que a representante integra na condição de líder, em razão da não aceitação dos atestados de capacidade técnica pela comissão de licitação por excesso de formalismo;

b) falta de isonomia na conduta do pregoeiro quanto à permissão de alteração do Termo de Compromisso de Consórcio (TCC) por uma licitante e não por outra; e

c) existência de cláusulas restritivas de competitividade.

7. Assim, a empresa Midas Engenharia Ltda. requereu o deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos da decisão que declarou a Concorrência 90.055/2025 como fracassada e dos atos subsequentes, tal como a abertura da Concorrência 90.101/2025.

8. Além disso, solicitou que a representação fosse julgada procedente, com a declaração de nulidade da decisão proferida na Concorrência 90.055/2025 e de todos os atos decorrentes, bem como com o reinício da fase de habilitação, com a sua convocação.

9. A representante pleiteou, ainda, sua admissão no processo como parte interessada.

10. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu haver elementos suficientes nos autos que permitissem concluir acerca da presença dos pressupostos do perigo da demora e da fumaça do bom direito (peça 40).

11. Por meio de despacho exarado em 15/10/2025, concedi a medida cautelar pleiteada (peça 43) e ratifiquei os termos da instrução da unidade técnica.

12. O supracitado despacho foi referendado pelo Plenário deste Tribunal por intermédio do Acórdão 2.382/2025 (peça 45).

13. Agora, a empresa Midas Engenharia Ltda. opõe embargos de declaração por meio dos quais suscita a existência de omissão por entender que este Tribunal deixou de avaliar seu pedido de ingresso nos autos como parte interessada a partir dos Acórdãos 519/2008 e 1.776/2017, ambos do Plenário. Segundo alega, *“a decisão final a ser proferida pelo TCU poderá impactar expressivamente a participação da empresa não apenas nas Concorrências Eletrônicas questionadas, mas, inclusive, em novas licitações conduzidas pela Ebserh”* (peça 71, p. 6).

14. Assim, a embargante pleiteia que seja sanado o vício apontado para que, ao final, seja deferido seu pedido de ingresso nos autos.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, compreendo que os presentes embargos de declaração não preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, porquanto a empresa Midas Engenharia Ltda. não é responsável nem foi habilitada como interessada nos autos.

2. Consoante descrito no relatório precedente, a ora embargante (autora da representação) teve seu pedido de ingresso nos autos indeferido por não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo na condição de interessada, nem possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

3. Sobre o assunto, urge ressaltar que o representante não se habilita, automaticamente, a atuar no processo como interessado, sendo necessário, para isso, a demonstração, de forma clara e objetiva, de razão legítima para intervir nos autos ou de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal. Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte é ampla, cabendo destacar os Acórdãos 1.988/2025-2ª Câmara, 830/2023-



Plenário, 6.348/2017-2ª Câmara e 1.462/2016-Plenário, entre outros.

4. Da mesma forma, há vários precedentes deste Tribunal no sentido de que tais circunstâncias não são evidenciadas pela mera participação como licitante em certame sobre o qual alega indícios de irregularidade. Nessa trilha, invocam-se os Acórdãos 1.992/2021-Plenário, 6.695/2019-1ª Câmara e 12.251/2017-Plenário.

5. Urge esclarecer, ainda, à representante que o desenvolvimento do processo de representação é governado pelo princípio do impulso oficial, consoante aplicação subsidiária do art. 262 do Código do Processo Civil à legislação processual do TCU, autorizada pelo Enunciado 103 da Súmula de Jurisprudência desta Corte.

6. Por fim, cabe registrar que os dois julgados suscitados pela ora embargante em nada contribuem para alterar a decisão proferida.

7. No primeiro deles (Acórdão 519/2008-Plenário), o relator, Ministro Marcos Vinícios Vilaça, deixou de conhecer dos embargos justamente por ausência de legitimidade, ressaltando que “*é da jurisprudência do TCU que os representantes e denunciante não são automaticamente interessados nos respectivos processos, pois, em princípio, seu papel consiste em mover a ação fiscalizatória, encerrando-se ao final deste momento, quando o próprio Tribunal toma o curso das apurações. Não existe para o representante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista*”.

8. Já no segundo julgado (Acórdão 1.776/2017-Plenário), na qualidade de relator, considerei que, naquele caso concreto, o recorrente logrou demonstrar razão para intervir no processo, motivo pelo qual reconheci sua condição de interessado. Na ocasião, destaquei que “[...] *se trata de matéria controversa e que há precedentes jurisprudenciais que dispõem de forma diversa*”.

9. Logo, na ausência de outros elementos que comprovem a condição de interessada da empresa Midas Engenharia Ltda., concluo que ela não possui legitimidade para interpor recursos contra deliberações desta Corte de Contas.

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 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2606/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.035/2025-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Representação)
3. Recorrente: Midas Engenharia Ltda. (35.767.995/0001-03)
4. Unidade jurisdicionada: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: não atuou
8. Representação legal: Victor Athayde Silva (OAB/RJ 181.411), Rogério David Carneiro (OAB/ES 13.079 e OAB/RJ 106.005) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão



2.382/2025-Plenário,

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

9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer do presente recurso;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente; e

9.3. retornar o feito à AudContratações, para prosseguimento da análise de mérito.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.461/2024-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO FORMULADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REMESSA DAS INFORMAÇÕES ORIUNDAS DE PROCESSO CONEXO. CONHECIMENTO E ATENDIMENTO INTEGRAL.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, na condição de Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a partir do Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, solicitando informações acerca “do gasto público de R\$ 197,7 milhões em contrato para usar a inteligência artificial para monitorar a popularidade do presidente Lula nas redes sociais” (peças 3 e 4).



2. Por meio do Acórdão 445/2025-Plenário, este Tribunal decidiu conhecer da presente solicitação e sobrestar a apreciação do feito até que fossem cumpridas as diligências realizadas no TC 015.827/2024-0, que tratava de solicitação de idêntico teor, com os mesmos questionamentos, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, também oriunda de requerimento do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

3. Após a consecução das providências pertinentes naqueles autos e a apreciação do mérito daquela solicitação por meio do Acórdão 2.222/2025-Plenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (Audcontratações) elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi necessários:

“2. O presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados foi informado da atuação do presente processo e de que ele receberia tratamento urgente e preferencial por intermédio do Aviso 451 GP/TCU, de 9/12/2024 (peça 5).

3. O processo foi encaminhado pelo Presidente do TCU à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), para adoção das providências pertinentes (peça 6).

4. Em instrução inicial (peça 9), a AudContratações entendeu pela admissibilidade da Solicitação, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do RI/TCU e art. 4º, inciso I, “b”, da Resolução - TCU 215/2008. Contudo, ela se absteve de proceder ao exame técnico, devido ao objeto ser o mesmo tratado no âmbito do TC 015.827/2024-0. Dessa forma, foi proposto conhecer da Solicitação, comunicar e arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso II, do RI do TCU.

5. Nesse sentido, o Acórdão 445/2025-TCU-Plenário (peça 12), de relatoria do Min. Benjamin Zymler, decidiu conhecer da presente solicitação, contudo, decidiu sobrestar a apreciação do presente processo até que fossem encaminhadas as informações relativas ao TC 015.827/2024-0, seguindo entendimento do voto do relator, que considerou que o processo não pode ser arquivado sem o integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 6º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

6. Por fim, em 24/9/2025, o Acórdão 2222/2025-TCU-Plenário (peça 17), de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, considerou a solicitação do TC 015.827/2024-0 integralmente atendida, determinando ainda o arquivamento daquele processo. Assim, o relatório (peça 19), o voto (peça 18), e o próprio Acórdão 2222/2025-TCU-Plenário (peça 17) foram juntados a este processo, suspendendo seu sobrestamento.

EXAME TÉCNICO

7. O Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, requereu ao Tribunal informações acerca do gasto público de R\$ 197,7 milhões em contrato para usar inteligência artificial para monitorar a popularidade do Lula nas redes sociais cujas informações solicitadas se transcreve a seguir (peça 4, p. 1-2):

‘O TCU pode esclarecer quais foram as justificativas apresentadas pelo governo para o investimento de R\$ 197,7 milhões em um contrato de monitoramento de redes sociais?’

Como o TCU avalia os critérios de seleção das propostas que não priorizam o menor preço, mas sim as melhores técnicas? Há transparência suficiente no processo de escolha das empresas contratadas?

O TCU considera proporcional e necessário o montante destinado especificamente para a análise de emoções e sentimentos através da inteligência artificial, que representa 36% do contrato? Como isso se justifica frente às prioridades nacionais?



Quais mecanismos o TCU planeja implementar para monitorar a execução deste contrato e avaliar sua eficácia em atingir os objetivos propostos, como combate à desinformação e análise de sentimentos de redes sociais?

Considerando o elevado valor do contrato, como o TCU avalia o impacto fiscal e orçamentário desta despesa? Existem preocupações quanto à sustentabilidade fiscal deste gasto no contexto das finanças públicas atuais?

O TCU identificou alguma potencial inconformidade deste contrato com as leis que regem a administração pública e os contratos governamentais? Em caso afirmativo, quais medidas estão sendo consideradas?

Como o TCU assegura que haverá transparência completa e prestação de contas por parte do governo em relação à execução e aos resultados obtidos com este contrato?'

8. *Dessa forma, conforme relatado na instrução inicial (peça 9), o requerimento reiterou os mesmos termos da SCN objeto do TC 015.827/2024-0, autuada a partir da Solicitação de Informações ao TCU – SIT 5/2024. Assim, o Acórdão 445/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, decidiu que a análise desses questionamentos deveria ser realizada naquele processo, sobrestando este até que fossem encaminhadas as conclusões daquele.*

9. *Nesse sentido, verifica-se que o TC 015.827/2024-0 já foi julgado por meio do Acórdão 2222/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, cujo relatório (peça 19), o voto (peça 18) e o próprio acórdão (peça 17) foram juntados a este processo.*

10. *Assim, a seguir será apresentado um resumo da análise realizada naquele processo para cada uma das questões apresentadas, presentes no relatório do acórdão (peça 19), o qual entende-se responder integralmente esta SCN.*

11. *De início, vale ressaltar que, naquela ocasião, a solicitação se referia ao edital da Concorrência 1/2024, conduzida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), com vistas à contratação de quatro empresas prestadoras de serviços de comunicação digital para atender ao Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), com valor estimado de R\$ 197.753.736,35.*

12. *A referida Concorrência 1/2024 acabou sendo revogada pela Secom, em decorrência da atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do TC 008.411/2024-7, tratando de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU diante de indícios de violação do sigilo das propostas técnicas dos licitantes.*

I. *O TCU pode esclarecer quais foram as justificativas apresentadas pelo governo para o investimento de R\$ 197,7 milhões em um contrato de monitoramento de redes sociais?*

13. *A contratação foi justificada pela Secom/PR (peça 19, p. 4-6) como necessária para ampliar o alcance da comunicação governamental, divulgar informações de utilidade pública e monitorar as interações dos cidadãos para subsidiar a elaboração de políticas públicas.*

14. *Especificamente em relação à comunicação digital, a Secom/PR informou que a licitação para contratação desses serviços seguiu as diretrizes fundamentais definidas pela estratégia federal de governo digital para o período de 2024 a 2027, instituída pelo Decreto 12.198/2024, entre as quais: inclusão digital; prestação digital de serviços públicos; e emprego de inteligência artificial.*

15. *Ademais, sobre a contratação das atividades de coleta e análise de dados para acompanhamento do debate público digital, a Secom justificou que se trata de instrumento de gestão relevante no atual contexto de destaque das mídias sociais*



16. *Assim, a unidade técnica concluiu (peça 19, p. 6) que não se vislumbrou, em princípio, irregularidade na contratação, e que os objetivos propostos pela Secom demonstraram alinhamento com o interesse público, de modo que não seria possível afirmar que a despesa prevista contrariou os princípios da economicidade e eficiência da administração pública.*

II. *Como o TCU avalia os critérios de seleção das propostas que não priorizam o menor preço, mas sim as melhores técnicas? Há transparência suficiente no processo de escolha das empresas contratadas?*

17. *A análise da AudContratações (peça 19, p. 6-11) entendeu que os novos contornos dados pela Lei 14.133/2021 ao critério de julgamento por melhor técnica não se coadunam com a contratação de serviços de publicidade e comunicação digital, que envolvem, em regra, um componente financeiro de vultosa materialidade, e que deve ser considerado para a escolha da proposta mais vantajosa, nesse tipo de contratação. Assim, existindo ainda um mercado competitivo, com grande quantidade de empresas tecnicamente aptas para prestar tais serviços à Administração, a utilização de critérios de preços poderia levar a oferta de preços menores.*

18. *Não obstante, a instrução ressalta que, pelo disposto na IN - Secom/PR 1/2023, a escolha do critério de julgamento deve ser justificada no processo de contratação. Contudo, nos autos do procedimento da Concorrência 1/2024, não se verificou a justificativa para a escolha do critério de julgamento.*

19. *Quanto à transparência, constatou-se que, a par das definições e procedimentos previstos no edital, a Concorrência 1/2024 da Secom/PR estava dotada de elementos aptos para assegurar a transparência e a auditoria do processo de seleção. Contudo, essa constatação não afasta a possibilidade de ter havido, no caso concreto, conforme se tratou no TC 008.411/202407, de direcionamento do resultado da licitação.*

III. *O TCU considera proporcional e necessário o montante destinado especificamente para a análise de emoções e sentimentos através da inteligência artificial, que representa 36% do contrato? Como isso se justifica frente às prioridades nacionais?*

20. *Sobre essa questão, o entendimento constante no relatório do acórdão (peça 19, p. 11-12) foi de que, em razão da inovação proposta pelo edital da Concorrência 1/2024, no tocante ao desenvolvimento de ferramenta com uso de inteligência artificial para analisar emoções e sentimentos expressos nas mídias sociais, a Secom/PR não dispunha efetivamente de fontes de informação seguras para propiciar a estimativa das quantidades e dos preços do serviço em questão. Dessa forma, a divisão proposta para o objeto da licitação parece própria da discricionariedade do gestor.*

IV. *Quais mecanismos o TCU planeja implementar para monitorar a execução deste contrato e avaliar sua eficácia em atingir os objetivos propostos, como combate à desinformação e análise de sentimentos de redes sociais?*

21. *Sobre esse ponto, entendeu-se que (peça 19, p. 12-13), caso venha a ser deflagrado novo certame com objeto similar, o Tribunal de Contas da União, por intermédio da AudContratações, pode realizar auditoria específica durante a execução do futuro contrato, com finalidade de verificar a eficácia no alcance dos objetivos previstos — como o combate à desinformação e o monitoramento de redes sociais —, bem como assegurar a observância dos princípios da publicidade e da impessoalidade, prevenindo eventuais desvios de finalidade, especialmente quanto ao uso indevido de recursos públicos para promoção pessoal de autoridades.*

22. *Dessa forma, o Acórdão 2222/2025-TCU-Plenário decidiu nesse sentido, conforme transcrito a seguir:*



9.4, orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que, caso venha a ser publicada nova licitação em substituição à Concorrência 1/2024 da Secom/PR, avalie a conveniência e a oportunidade de propor a realização de auditoria com o objetivo de acompanhar a execução do futuro contrato e avaliar sua eficácia em atingir os objetivos propostos, como o combate à desinformação e a análise de sentimentos de redes sociais, bem como a transparência em relação à execução e aos resultados obtidos, prevenindo desvios de finalidade, a exemplo do uso da máquina pública para promoção pessoal de autoridades.

V. Considerando o elevado valor do contrato, como o TCU avalia o impacto fiscal e orçamentário desta despesa? Existem preocupações quanto à sustentabilidade fiscal deste gasto no contexto das finanças públicas atuais?

23. Sobre esse ponto, a análise da unidade técnica (peça 19, p. 14) destacou que as despesas decorrentes da contratação ocorreriam à conta de recursos específicos consignados no Orçamento-Geral da União, no Programa de Trabalho 04.131.0032.2017.0001 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo Federal, na Ação 2017 – Comunicação Institucional. Assim, o gasto estava previsto e autorizado pelo Congresso Nacional.

24. Ademais, conforme a instrução explica, se a contratação almejada pela Secom/PR tivesse se confirmado no valor estimado na licitação (R\$ 197.753.736,35), ela representaria cerca de 0,09% das despesas discricionárias previstas na LOA 2024, entre as quais se incluem os recursos para custeio, investimentos e programas sociais. Assim, as despesas com a execução do contrato não teriam relevante impacto fiscal.

VI. O TCU identificou alguma potencial inconformidade deste contrato com as leis que regem a administração pública e os contratos governamentais? Em caso afirmativo, quais medidas estão sendo consideradas?

25. Em relação a essa questão, o relatório do Acórdão 2222/2025-TCU-Plenário (peça 19, p. 14) destaca que a licitação em questão foi revogada antes da celebração dos contratos. Dessa forma, apesar de ter sido apontada pela Unidade Técnica uma inconformidade na escolha do critério de julgamento, que foi definido como “melhor técnica” em vez de “técnica e preço”, essa questão não chegou a ser apreciada pelo Tribunal.

26. Não obstante, em análise realizada no TC 008.411/2024-7, foram identificados também indícios de quebra do sigilo das propostas técnicas, uma vez que o resultado provisório do certame foi divulgado antes da data prevista para a abertura dos invólucros contendo as versões identificadas dos planos de comunicação digital. Tal ocorrência, caso confirmada, comprometeria a legitimidade do resultado da licitação.

VII. Como o TCU assegura que haverá transparência completa e prestação de contas por parte do governo em relação à execução e aos resultados obtidos com este contrato?

27. Na análise deste ponto, entendeu-se (peça 19, p. 14-15) que os procedimentos previstos no edital indicavam que haveria transparência na prestação de contas dos contratos. Contudo, para que esse objetivo fosse efetivamente alcançado, seria necessário que eles fossem fielmente cumpridos e devidamente documentados pela administração.

28. Assim, propôs-se que a AudContratações realizasse auditoria com o objetivo de acompanhar a execução dos futuros contratos e avaliar sua eficácia em atingir os objetivos propostos, como combate à desinformação e análise de sentimentos de redes sociais, além da transparência em relação à execução e aos resultados obtidos.

CONCLUSÃO



29. *Considerando que não foi solicitada a realização de auditoria (art. 3º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008), conclui-se que a solicitação de informações pode ser considerada atendida com a remessa de cópia do acórdão que vier a ser proferido acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, bem como da presente instrução, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. *Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo:*

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

30.2. *considerar a solicitação integralmente atendida, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008;*

30.3. *comunicar a decisão que vier a ser proferida nestes autos ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com referência ao Ofício 133/2024/CFFC-P, de 5/12/2024, que trata de solicitação de informação decorrente do Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, encaminhando cópia da peça que contém a presente instrução, nos termos dos arts. 17, inciso I, e 19 da Resolução - TCU 215/2008; e*

30.4. *arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 14, inciso IV, da Resolução - TCU 215/2008."*

4. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, na condição de Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a partir do Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, solicitando informações acerca *"do gasto público de R\$ 197,7 milhões em contrato para usar a inteligência artificial para monitorar a popularidade do presidente Lula nas redes sociais"* (peças 3 e 4).

2. O ilustre parlamentar vem requerer a este Tribunal as seguintes informações (peça 4, p. 1-2):

"O TCU pode esclarecer quais foram as justificativas apresentadas pelo governo para o investimento de R\$ 197,7 milhões em um contrato de monitoramento de redes sociais?

Como o TCU avalia os critérios de seleção das propostas que não priorizam o menor preço, mas sim as melhores técnicas? Há transparência suficiente no processo de escolha das empresas contratadas?

O TCU considera proporcional e necessário o montante destinado especificamente para a análise de emoções e sentimentos através da inteligência artificial, que representa 36% do contrato? Como isso se justifica frente às prioridades nacionais?



Quais mecanismos o TCU planeja implementar para monitorar a execução deste contrato e avaliar sua eficácia em atingir os objetivos propostos, como combate à desinformação e análise de sentimentos de redes sociais?

Considerando o elevado valor do contrato, como o TCU avalia o impacto fiscal e orçamentário desta despesa? Existem preocupações quanto à sustentabilidade fiscal deste gasto no contexto das finanças públicas atuais?

O TCU identificou alguma potencial inconformidade deste contrato com as leis que regem a administração pública e os contratos governamentais? Em caso afirmativo, quais medidas estão sendo consideradas?

Como o TCU assegura que haverá transparência completa e prestação de contas por parte do governo em relação à execução e aos resultados obtidos com este contrato?”

3. Como justificativa do requerimento, o Deputado Federal Evair Vieira de Melo relata que, conforme noticiado pela imprensa (indicou a fonte), o governo do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva vai gastar R\$ 197,7 milhões em um contrato para usar inteligência artificial para monitorar sua popularidade nas redes sociais, o que seria a maior licitação da história da Esplanada dos Ministérios para o setor de comunicação.

4. Segundo a peça enviada, quatro empresas seriam selecionadas em uma lista de 24 licitantes, mediante licitação realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR). As propostas escolhidas não seriam as mais baratas, mas as que apresentassem as melhores técnicas.

5. No exato teor da solicitação:

“O edital de licitação do governo Lula contempla 14 serviços, distribuídos em 77 produtos. Cada empresa deve apresentar uma proposta de campanha para combater a desinformação e as notícias falsas nas redes sociais. Adicionalmente, o edital enfatiza que as empresas devem empregar inteligência artificial para analisar as "emoções" e os "sentimentos" dos brasileiros sobre o governo Lula nas redes sociais.

O emprego de inteligência artificial representa o custo mais elevado de todo o contrato de comunicação a ser estabelecido com o governo federal. O valor é de R\$ 71,5 milhões, equivalente a 36% do total. O monitoramento por inteligência artificial inclui a análise de comentários em diversos idiomas (português, espanhol, inglês, francês, alemão, italiano, japonês e mandarim) nas redes sociais.”

6. Por meio do Acórdão 445/2025-Plenário, este Tribunal decidiu conhecer da presente solicitação e sobrestar a apreciação do feito até que fossem cumpridas as diligências realizadas no TC 015.827/2024-0, que tratava de solicitação de idêntico teor, com os mesmos questionamentos, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, também oriunda de requerimento do Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

7. Após a consecução das providências pertinentes naqueles autos e a apreciação do mérito daquela solicitação por meio do Acórdão 2.222/2025-Plenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) deu seguimento a este processo, tendo proposto o conhecimento desta solicitação e, no mérito, que ela fosse considerada atendida, com a remessa de cópia da deliberação à autoridade requerente.

8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.



9. Inicialmente, compreendo que não cabe deliberar sobre o conhecimento desta solicitação, pois o Colegiado já se manifestou favoravelmente sobre a matéria, nos termos do Acórdão 445/2025-Plenário.

10. Com relação ao mérito do pedido, a unidade técnica repisou as informações e as considerações realizadas sobre cada um dos questionamentos apresentados pelo ilustre solicitante, empreendidas no bojo do TC 015.827/2024-0, já apreciado no mérito por este Tribunal.

11. Dessa forma, não há matéria adicional a ser tratada, sendo suficiente o envio de cópia desta deliberação, juntamente com o relatório e o voto, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, como forma de dar cumprimento formal ao Requerimento 124/2024-CFFC.

12. Ressalto que, considerando a identidade plena de objeto entre o presente feito e o TC 015.827/2024-0, o correto seria o apensamento de um processo no outro. Todavia, o art. 6º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008 veda expressamente esta medida, o que impõe a continuidade deste feito até o seu julgamento de mérito.

Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2607/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.461/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, na condição de Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a partir do Requerimento 124/2024-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, solicitando informações acerca “do gasto público de R\$ 197,7 milhões em contrato para usar a inteligência artificial para monitorar a popularidade do presidente Lula nas redes sociais”,

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

9.1. considerar a solicitação integralmente atendida, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. enviar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a



subsidiar, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com referência ao Ofício 133/2024/CFFC-P, de 5/12/2024; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2607-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 002.581/2016-7 [Apenso: TC 008.181/2019-5].

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Uruará-PA.

Recorrente: Eraldo Sorge Sebastião Pimenta (278.916.152-68).

Representação legal: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Eraldo Sorge Sebastião Pimenta.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIDO E NÃO PROVIDO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ANÁLISE DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 111), aprovada pela instância diretiva da unidade (peças 112 e 113), transcrita a seguir:

“1.

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC – 002.581/2016-7

NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura

ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.

PEÇA RECURSAL: R002 - (Peça 108).

DELIBERAÇÃO RECORRIDA:

Acórdão 10371/2017-TCU-2ª Câmara - (Peça



Municipal de Uruará/PA.

48).

NOME DO RECORRENTE

PROCURAÇÃO

O

Eraldo Sorge Sebastião Pimenta

Peças 27-
28.

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 10371/2017-TCU-2ª Câmara pela primeira vez?

Sim

2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	DATA DOU	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
Eraldo Sorge Sebastião Pimenta	19/02/2019 (DOU)	8/2/2024 - DF	Sim

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) do acórdão que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, o Acórdão 827/2019 – TCU – 2ª Câmara (Peça 76).

2.3. LEGITIMIDADE

Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU?

Sim

2.4. INTERESSE

Houve sucumbência da parte?

Sim

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 10371/2017-TCU-2ª Câmara?

Sim

2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?

Não

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Eraldo Sorge Sebastião Pimenta, ex-Prefeito de Uruará/PA, instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Contrato de Repasse nº 180.378-40/2005 (Siafi nº 540402), firmado a Caixa Econômica Federal, como representante do Ministério das Cidades, para a execução de ações de infraestrutura urbana, especificamente a pavimentação de vias com bloquete sextavado e colocação de meio-fio em concreto, associadas a projeto social de geração de trabalho, renda e capacitação, envolvendo a transferência de R\$ 146.250,00 em verbas da União, mais contrapartida municipal de R\$ 10.968,75.

O recorrente foi citado pela omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados ao município, por força do Contrato de Repasse n. 180.378-40/2005, registro Siafi n. 540402, celebrado entre a prefeitura municipal de Uruará/PA e a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela CAIXA, que teve por objeto a transferência de recursos financeiros da União Federal para a execução de ações de infraestrutura urbana na

municipalidade (peças 23-24).

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 10371/2017-TCU-2ª Câmara (peça 48), que julgou irregulares as contas do responsável, com condenação ao pagamento de débito e multa.

Em essência, restaram configurados nos autos: (a) a falta de elementos de prova de que as obras vistoriadas pela Caixa foram feitas com os recursos federais transferidos; (b) a falta de elementos de prova de que os materiais adquiridos segundo as notas fiscais apresentadas pela defesa foram mesmo utilizados nas referidas obras e pagos com as verbas repassadas; e (c) a falta de justificativa para a omissão no dever de prestar contas, conforme o item 17 do voto de peça 49.

O recurso de reconsideração de peças 57-60 foi conhecido e, no mérito, lhe negado provimento no Acórdão 827/2019 – TCU – 2ª Câmara (peça 76).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, fundamentado no art. 35, incisos II e III da Lei 8.443/1992, em que argumenta que as provas, constantes do processo, mas não examinadas pelo Tribunal, são consideradas documentos novos (peça 108, p. 8). Assim, sustenta que:

- a decisão recorrida violou os princípios do contraditório e da ampla defesa (peça 108, p. 5);*
- as obras foram realizadas com os recursos federais transferidos, a teor do relatório da Caixa (peça 108, p. 5);*
- os seguintes documentos comprovam o nexo causal entre os recursos do contrato de repasse (R\$ 153.000,00) e a execução da primeira fase de execução do objeto: (a) relatórios de execução físico-financeira; (b) relatório de cumprimento e aceitação de objeto; (c) demonstrativo consolidado da execução das receitas e despesas; (d) declaração de arquivamento; (e) relação solicitação/comprovação de pagamentos às empresas executoras; (f) notas fiscais e recibos de pagamentos emitidos durante a execução financeira do objeto conveniado; (g) extratos da conta bancária vinculada ao contrato de repasse; (h) comprovante das despesas realizadas; (i) processo de licitação 09/2009-000440 para aquisição de material de construção, ferramentas e outros materiais de consumo; e (j) processos de licitação 09/2009-00059 para contratação de empresa para fornecimento de material de construção e peças para motosserra e motor bomba para manutenção de prédios, logradouros públicos, confecção de blockret e manilhas para manutenção do sistema viário e funcionamento da secretaria municipal de obras (peça 108, p. 6-7);*
- os seguintes documentos comprovam o nexo causal entre os recursos do contrato de repasse (R\$ 2.174,03) e a execução da segunda fase de execução do objeto: notas fiscais e recibos (peça 108, p. 7);*
- o repasse de recursos financeiros somente foi realizado após a execução das obras, em razão da natureza jurídica do ajuste (peça 108, p. 8-9); e*
- é ilógica a exigência de que os recursos financeiros do contrato de repasse permanecessem na conta específica, conforme diversos precedentes do TCU (peça 108, p. 9-12).*

Cabe registrar que 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.

O recorrente não acosta ao apelo nenhum documento. Os documentos existentes nos autos à peça 31, p. 10-195; peça 58, p. 1-152; e peças 59 e 60 não podem ser considerados documentos novos, conforme prescreve o art. 35, inciso III da Lei 8.443/1992.

Quanto à alegada insuficiência de documentos que fundamentara a decisão recorrida, entende-se que o argumento apresentado pelo recorrente não atende ao requisito específico de admissibilidade recursal previstos no art. 35, II da Lei 8.443/1992. Primeiro, porque os elementos fáticos e jurídicos suficientes que fundamentaram a decisão condenatória, Acórdão 10371/2017-TCU-2ª Câmara (peça 48), constam do Relatório e voto de peças 49-50. Segundo, porque os documentos mencionados na peça 108, p. 6-7, já constam dos autos à peça 31, p. 10-195; peça 58, p. 1-152; e peças 59 e 60.

Quanto às demais alegações recursais, é de ressaltar que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/1992. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

*Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.*

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise da prescrição

Nos casos em que o processo de cobrança executiva tiver sido constituído, a Resolução-TCU 344/2022 preceitua nos seguintes termos:

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.

Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído (TC 008.181/2019-5, apenso) e o Ministério Público junto ao TCU já encaminhou ao órgão credor as informações necessárias à cobrança judicial da dívida (ofício de peça 20 do processo de CBEx). Logo, não mais é oportuna a análise da prescrição pelo TCU.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Eraldo Sorge Sebastião Pimenta, 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 junto ao TCU (MPTCU), Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 115):

“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Eraldo Sorge Sebastião Pimenta (peça 108) contra o Acórdão 827/2019-TCU-2ª Câmara (peça 76), que negou provimento a recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 10.371/2017-TCU-2ª Câmara (peça 48). A decisão originária julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa.

2. Ratifico as conclusões da unidade técnica no exame de admissibilidade às peças 111-113, quanto ao não atendimento dos requisitos legais inerentes à espécie recursal ora manejada. Os argumentos apresentados não se revestem da natureza exigida para o conhecimento do recurso, notadamente por não materializarem a superveniência de fatos novos, condição a ser obrigatoriamente preenchida no recurso de revisão.

3. A documentação indicada como apta a alterar o julgamento proferido pelo Tribunal já consta dos autos e foi objeto de análise por ocasião da apresentação de alegações de defesa e em sede de recurso de reconsideração. Não se reveste, portanto, da natureza de elemento superveniente apto a permitir o conhecimento do recurso de revisão.

4. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com a proposta de não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Eraldo Sorge Sebastião Pimenta, por não preencher os requisitos aplicáveis à espécie.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por Eraldo Sorge Sebastião Pimenta, ex-prefeito do município de Uruará/PA, no período de 2005 a 2012, em face do Acórdão 10.371/2017-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. José Mucio Monteiro), mantido pelo Acórdão 827/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

2. O acórdão recorrido julgou irregulares as contas do ora recorrente e lhe imputou débito e multa, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos do Contrato de Repasse 180.378-40/2005, firmado com a Caixa Econômica Federal, como representante do Ministério das Cidades. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

“9.1. julgar irregulares as contas do responsável Eraldo Sorge Sebastião Pimenta, condenando-o a pagar o débito de R\$ 144.228,41 (cento e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir de 10/6/2010 até o dia do efetivo pagamento, descontado da quantia de R\$ 37.060,41 (trinta e sete mil e sessenta reais e quarenta e um centavos), restituída em 20/3/2014, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprove perante o TCU o recolhimento do respectivo montante aos cofres do Tesouro Nacional;

9.2. aplicar ao responsável Eraldo Sorge Sebastião Pimenta multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprove perante o TCU o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente a partir da data do presente acórdão, se pago após o vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.4. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Pará, para as medidas que entender cabíveis.”

3. O ajuste, com vigência de 28/12/2005 a 30/4/2012, teve por objeto a pavimentação em bloquetes, a construção de meios-fios e sarjetas em vias na sede do município e a execução de trabalho técnico social. Os recursos federais, R\$ 146.250,00, foram repassados em 20/12/2007, e a contrapartida prevista foi de R\$ 10.968,75. O débito foi imputado pelo valor desbloqueado em



10/6/2010 (R\$ 144.228,41), com o desconto da quantia restituída em 20/3/2014 (R\$ 37.060,41). Foi ainda aplicada multa de R\$ 20.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. No presente recurso de revisão, o recorrente argumenta que a decisão recorrida afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa. Defende, ainda, que as provas, constantes do processo, mas não examinadas pelo Tribunal, são consideradas documentos novos. Bem como, ser ilógica a exigência de que os recursos financeiros do contrato de repasse permanecessem na conta específica.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em seu parecer, propõe que o não conhecimento do recurso, uma vez que o recorrente não trouxe novos documentos aos autos, limitando-se a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente. Posicionamento ratificado pelo ilustre Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU).

6. Expostos resumidamente os fatos, acompanhando as contribuições apresentadas ao meu gabinete pelo Ministro Bruno Dantas, no sentido de observar os princípios do formalismo moderado e da verdade material, manifesto, com as vênias de estilo, minha divergência em relação ao encaminhamento de admissibilidade dos pareceres precedentes quanto ao presente recurso de revisão.

7. Embora a natureza do Recurso de Revisão seja, de fato, excepcional e restrita, assemelhando-se à ação rescisória, convém que a análise de sua admissibilidade não se converta em um formalismo intransponível, especialmente quando há indícios robustos de que a apreciação anterior da matéria pode ter deixado de considerar um elemento fático-jurídico central, cuja correta valoração teria o condão de alterar substancialmente o julgado.

8. Esta Corte de Contas, em diversas oportunidades, já flexibilizou os requisitos de admissibilidade em nome dos princípios da verdade material e do formalismo moderado, notadamente para evitar o que se configure como rigor excessivo no julgamento. O Acórdão 37/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), por exemplo, é um precedente luminoso nesse sentido, ao assentar que “é possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/92, com fundamento nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas”. O presente caso, a meu ver, amolda-se perfeitamente a essa excepcionalidade.

9. No caso concreto, a tese, apresentada pela defesa em seu recurso de revisão, de que a natureza jurídica do Contrato de Repasse, que operava sob a modalidade de **reembolso**, não foi devidamente considerada nas análises técnicas que fundamentaram as deliberações anteriores, pode ser enquadrada como “insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido” (art. 35, II, da Lei 8.443/1992), não se tratando de mera reavaliação de provas.

10. Adicionalmente, a jurisprudência desta Casa tem adotado um conceito amplo de “documento novo”, considerando como tal “todo aquele ainda não examinado no processo” (Acórdão 1.821/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz). Se um elemento crucial constante dos autos – a modalidade de reembolso do ajuste e suas consequências lógicas – não foi efetivamente examinado em sua profundidade e impacto para o caso, pode-se, em nome da busca pela verdade material, considerá-lo apto a ensejar a revisão do julgado.

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.

12. Superada a análise dos requisitos específicos de admissibilidade, convém registrar que o recurso também preenche o requisito extrínseco da tempestividade. O art. 35 da Lei 8.443/1992 e o art. 288 do Regimento Interno do TCU fixam o prazo de cinco anos para a interposição do recurso de revisão, contados da publicação da decisão definitiva.



13. A deliberação que tornou definitivo o julgamento de mérito nestes autos foi o Acórdão 827/2019-TCU-2ª Câmara, que apreciou o recurso de reconsideração. Tal acórdão foi publicado no Diário Oficial da União em 19/2/2019. O recurso em análise foi protocolado em 8/2/2024, portanto, dentro do quinquênio legal, o que o torna tempestivo.

14. Desse modo, proponho conhecer do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, devolvendo-o à unidade especializada para que analise o mérito.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2608/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.581/2016-7.
- 1.1. Apenso: TC 008.181/2019-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Eraldo Sorge Sebastião Pimenta (278.916.152-68).
4. Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Uruará-PA.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF), representando a Caixa Econômica Federal; Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Eraldo Sorge Sebastião Pimenta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este recurso de revisão interposto por Eraldo Sorge Sebastião Pimenta contra o Acórdão 10.371/2017-TCU-2ª Câmara, em que este Tribunal julgou irregulares suas contas e lhe imputou débito e multa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35 da Lei 8.443/1992 e no art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. restituir os autos à AudRecursos para o devido exame de mérito; e

9.3 comunicar esta decisão ao recorrente.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2608-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 009.060/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do INSS em
Manaus/AM
Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.
HABILITAÇÃO E CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO
PREVIDENCIÁRIO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES.
DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE
CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução elaborada no âmbito da Unidade Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peça 66), cujo encaminhamento teve a anuência de seu corpo diretivo (peças 67 e 68) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 69):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/545.888.431-7, de titularidade do segurado Mauro Goes Mendes (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.*

HISTÓRICO

2. *Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2201/2024.*

3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:*

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

4. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

5. *No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava*



no valor original de R\$ 50.613,04, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 25/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), 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 52 e 53).

7. Em 29/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

8. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. Irregularidade 1: concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

8.1.2. Normas infringidas: art.20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
26/5/2011	72,66
26/5/2011	545,00
26/5/2011	0,34
28/6/2011	545,00
25/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
26/9/2011	545,00
25/10/2011	545,00
25/11/2011	0,34
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
25/1/2012	622,00
23/2/2012	622,00
26/3/2012	622,00
24/4/2012	622,00
25/5/2012	622,00
25/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
24/9/2012	622,00
25/10/2012	622,00
26/11/2012	0,34
26/11/2012	622,00
21/12/2012	622,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

25/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
22/3/2013	678,00
24/4/2013	678,00
24/5/2013	678,00
24/6/2013	678,00
25/7/2013	678,00
11/9/2013	678,00
27/9/2013	678,00
25/10/2013	678,00
25/11/2013	0,34
25/11/2013	678,00
23/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
24/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
26/5/2014	724,00
25/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
26/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
24/11/2014	0,34
24/11/2014	724,00
22/12/2014	724,00
26/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
25/3/2015	788,00
24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
25/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,34
22/12/2015	788,00
25/1/2016	880,00
23/2/2016	880,00



24/3/2016	880,00
25/4/2016	880,00
9/6/2016	880,00
24/6/2016	880,00
25/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00
26/9/2016	880,00
25/10/2016	880,00
24/11/2016	0,34
24/11/2016	880,00
22/12/2016	880,00
25/1/2017	937,00
20/2/2017	937,00

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. *Responsável: Genésio Almeida Vinente.*

8.2.2.1. *Conduta: conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.*

8.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

8.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

9. *Encaminhamento: citação.*

10. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) *Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: Ofício 29107/2025 – Seproc (peça 61)
Data da Expedição: 31/7/2025
Data da Ciência: 6/8/2025 (peça 64)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60).
Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

Comunicação: Ofício 29108/2025 – Seproc (peça 62)
Data da Expedição: 31/7/2025
Data da Ciência: 6/8/2025 (peça 63)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).
Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 65), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente 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

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 20/2/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 86.356,17, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2128/2024, 2181/2024, 2105/2024, 2241/2024, 2101/2024, 2211/2024, 2200/2024, 2104/2024, 2131/2024, 2204/2024, 2111/2024, 2242/2024, 2097/2024, 2116/2024, 2103/2024, 2236/2024, 2159/2024, 2177/2024, 2156/2024, 2172/2024, 2225/2024, 2175/2024, 2082/2024, 2112/2024, 2139/2024, 2213/2024, 2185/2024, 2178/2024, 2091/2024, 2171/2024, 2113/2024, 2164/2024, 2224/2024, 2118/2024, 2191/2024, 2125/2024, 2198/2024, 2089/2024, 2207/2024, 2161/2024, 2140/2024, 2231/2024, 2194/2024, 2109/2024, 2155/2024, 2146/2024, 2165/2024, 2157/2024, 2121/2024, 2214/2024, 2095/2024, 2094/2024, 2138/2024, 2182/2024, 2176/2024, 2130/2024, 2102/2024, 2081/2024, 2216/2024, 2215/2024, 2192/2024, 2096/2024, 2189/2024, 2193/2024, 2169/2024, 2135/2024, 2151/2024, 2186/2024, 2115/2024, 2240/2024, 2212/2024, 2083/2024, 2170/2024, 2148/2024, 2202/2024, 2228/2024, 2137/2024, 2127/2024, 2132/2024, 2147/2024, 2196/2024, 2080/2024, 2199/2024, 2145/2024, 2090/2024, 2085/2024, 2179/2024, 2150/2024, 2210/2024, 2153/2024, 2206/2024, 2219/2024, 2141/2024, 2187/2024, 2158/2024, 2220/2024, 2098/2024, 2166/2024, 2243/2024, 2086/2024, 2107/2024, 2195/2024, 2117/2024, 2087/2024, 2205/2024, 2237/2024, 2123/2024, 2229/2024, 2106/2024, 2124/2024, 2190/2024, 2234/2024, 2092/2024, 2114/2024, 2238/2024, 2142/2024, 2093/2024, 2100/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2221/2024, 2218/2024, 2197/2024, 2099/2024, 2174/2024, 2122/2024, 2168/2024 e 2230/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

16. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

17. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

18. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; 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.

19. 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.

20. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

21. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
0	20/2/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	28/11/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	18/9/2023	Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	1/12/2023	Relatório Final (peças 8 a 11)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	29/11/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

22. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”.

23. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genesio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal, resultando nas penas (somadas) de dezessete anos de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de vinte anos, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).

24. A denúncia foi recebida em 11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020 (peça 18, p. 3 e 80).

25. 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 vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

26. 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

27. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida	010.214/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto

Vinente	Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)"] 007.732/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)"] 007.736/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)"] 007.746/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)"] 008.989/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)"] 009.055/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)"] 008.962/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)"] 008.963/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)"] 009.058/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)"] 008.011/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)"] 009.038/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)"]

	009.031/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)"] 009.057/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)"] 008.961/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2112/2024)"] 018.349/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)"] 008.839/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)"] 007.769/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)"] 008.965/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)"] 009.033/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2159/2024)"] 009.059/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)"] 007.741/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)"] 008.838/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos

	<i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)"]</i> <i>007.765/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)"]</i> <i>008.991/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)"]</i> <i>007.719/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)"]</i> <i>007.786/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)"]</i> <i>007.714/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)"]</i> <i>007.795/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)"]</i> <i>010.215/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)"]</i> <i>009.113/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)"]</i> <i>007.757/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)"]</i> <i>008.014/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)"]</i> <i>009.039/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão</i>

	<i>previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)"]</i> <i>007.699/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)"]</i> <i>008.993/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)"]</i> <i>010.212/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)"]</i> <i>008.995/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)"]</i> <i>009.000/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)"]</i> <i>008.837/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)"]</i> <i>008.012/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)"]</i> <i>009.032/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)"]</i> <i>008.994/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)"]</i> <i>009.231/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)"]</i> <i>008.996/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)"]</i> <i>008.967/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)"]</i> <i>008.998/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)"]</i> <i>009.056/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)"]</i> <i>009.120/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)"]</i> <i>007.791/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)"]</i> <i>008.836/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)"]</i> <i>009.112/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)"]</i> <i>009.030/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)"]</i> <i>010.935/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2232/2024)"]</i> <i>009.029/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)"]</i> <i>009.028/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto</i>

	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)"</i> 010.933/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)" 010.936/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)" 010.934/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)" 010.937/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2235/2024)" 008.970/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)" 008.969/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)" 009.037/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)" 009.034/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)" 008.959/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)" 008.960/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)"

	010.200/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)"] 010.201/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)"] 016.908/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)"] 010.911/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)"] 010.912/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)"] 010.913/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)"] 010.931/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)"] 010.930/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)"] 010.929/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)"] 010.924/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)"] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos

	PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)"] 010.926/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)"] 010.925/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)"] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)"] 009.117/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)"] 015.986/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)"] 015.985/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)"] 009.233/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)"] 010.207/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)"] 010.208/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)"] 010.210/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)"] 007.776/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão

	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)"] 007.782/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)"] 010.204/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)"] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)"] 010.203/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)"] 009.073/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)"] 009.068/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)"] 009.066/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)"] 010.220/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)"] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)"] 010.909/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)"] 009.096/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou

	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)"]</i> <i>015.937/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)"]</i> <i>015.938/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)"]</i> <i>009.079/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2214/2024)"]</i> <i>008.010/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)"]</i> <i>010.914/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)"]</i> <i>015.940/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)"]</i> <i>015.942/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)"]</i> <i>010.216/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)"]</i> <i>010.218/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)"]</i> <i>010.940/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)"]</i> <i>010.938/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto</i>

	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)"]</i> 010.941/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)"] 010.942/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)"] 009.114/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)"] 008.990/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2124/2024)"] 010.213/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)"] 009.061/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)"] 009.116/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)"] 009.118/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)"] 008.013/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)"] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)"]

	010.211/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)"] 008.009/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)"] 008.966/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)"] 010.927/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)"] 008.997/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)"] 016.711/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)"] 008.835/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)"] 010.219/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)"] 010.932/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2226/2024)"] 009.232/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)"] 010.939/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos

	<i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)"]</i> <i>009.036/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)"]</i> <i>010.205/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)"]</i> <i>016.907/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)"]</i> <i>009.115/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)"]</i> <i>009.230/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)"]</i> <i>010.910/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)"]</i> <i>009.064/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)"]</i> <i>010.217/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)"]</i> <i>009.063/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)"]</i> <i>010.199/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos</i> <i>PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)"]</i> <i>010.202/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão</i>

	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)"] 009.110/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)"] 009.111/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)"] 015.943/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)"] 006.155/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)"] 007.762/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)"] 009.075/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)"] 009.076/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)"] 010.209/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)"]

28. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Almeida Vinente	2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado



	2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

30. 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.

31. 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).

32. 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 Genésio Almeida Vinente

33. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU, bem como de outros processos em trâmite nesta Casa. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 60 a 65).



34. 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.

35. 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'.

36. 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.

37. 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.

38. 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).

39. Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

40. 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 às 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.

41. No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas 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).

CONCLUSÃO

42. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

43. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme

análise já realizada.

44. 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.

45. 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 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Genésio Almeida Vinente, 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 responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
26/5/2011	72,66
26/5/2011	545,00
26/5/2011	0,34
28/6/2011	545,00
25/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
26/9/2011	545,00
25/10/2011	545,00
25/11/2011	0,34
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
25/1/2012	622,00
23/2/2012	622,00
26/3/2012	622,00
24/4/2012	622,00
25/5/2012	622,00
25/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
24/9/2012	622,00
25/10/2012	622,00
26/11/2012	0,34



26/11/2012	622,00
21/12/2012	622,00
25/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
22/3/2013	678,00
24/4/2013	678,00
24/5/2013	678,00
24/6/2013	678,00
25/7/2013	678,00
11/9/2013	678,00
27/9/2013	678,00
25/10/2013	678,00
25/11/2013	0,34
25/11/2013	678,00
23/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
24/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
26/5/2014	724,00
25/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
26/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
24/11/2014	0,34
24/11/2014	724,00
22/12/2014	724,00
26/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
25/3/2015	788,00
24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
25/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,34
22/12/2015	788,00



25/1/2016	880,00
23/2/2016	880,00
24/3/2016	880,00
25/4/2016	880,00
9/6/2016	880,00
24/6/2016	880,00
25/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00
26/9/2016	880,00
25/10/2016	880,00
24/11/2016	0,34
24/11/2016	880,00
22/12/2016	880,00
25/1/2017	937,00
20/2/2017	937,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/10/2025: R\$ 102.438,26.

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

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

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público



credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o Relatório

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/545.888.431-7, de titularidade do segurado Mauro Goes Mendes (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

2. O fundamento para a instauração da TCE foi a constatação da seguinte irregularidade: concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

3. No âmbito do TCU, a instrução do feito concluiu pela realização de citação do responsável pela seguinte irregularidade, com a respectiva conduta:

“Irregularidade 1: concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

Responsável: Genésio Almeida Vinente.

Conduta: conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.”

4. O Sr. Genésio Almeida Vinente foi devidamente notificado e optou por não apresentar defesa. Dessa forma, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se normal prosseguimento ao processo.

5. A unidade técnica, com anuência do MPTCU, sugere que as contas do responsável, sejam julgadas irregulares, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, com a aplicação da multa proporcional ao dano e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

6. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando desde logo minha concordância com as manifestações constantes dos autos, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. De início, registro, nos termos detalhados no relatório precedente, que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, tampouco a prescrição intercorrente, tendo em vista que quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU-344/2022.

8. Verifico da instrução técnica que a irregularidade está adequadamente caracterizada e representa substrato factual para o julgamento das contas de Genésio Almeida Vinente porquanto tal responsável, ao não comparecer aos autos, deixou de elidir a irregularidade que lhe foi imputada e tampouco conseguiu justificar a conduta que lhe foi atribuída, acarretando prejuízo ao erário federal.

9. Com efeito, a instrução técnica consignou os elementos necessários para caracterizar a conduta inquinada, o nexo de causalidade entre essa e a irregularidade apontada, conforme resumido na peça instrutiva e reproduzido no relatório que antecede este voto.

10. Além disso, o valor do dano foi adequadamente quantificado, especificado os correspondentes valores nominais e as respectivas datas de ocorrência, nos termos da legislação de regência, conforme expresso na instrução técnica que orientou a citação do responsável em débito, bem como na instrução de mérito.

11. Concorro, também, com o exame técnico, quando propõe que, diante da revelia do responsável, da ausência de elementos capazes de elidir a irregularidade que lhe foi atribuída e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros



excludentes de culpabilidade na conduta, as suas contas sejam julgadas irregulares com condenação em débito e multa, nos termos indicados pela unidade instrutiva.

12. Destaco que caso em análise, a irregularidade consistente na concessão irregular de benefício previdenciário configura violação não apenas às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública.

13. Tendo em vista a gravidade da conduta do responsável, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por cinco anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2609/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.060/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

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

9.1. considerar revel o responsável Genésio Almeida Vinente, 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, 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 Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/5/2011	72,66



26/5/2011	545,00
26/5/2011	0,34
28/6/2011	545,00
25/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
26/9/2011	545,00
25/10/2011	545,00
25/11/2011	0,34
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
25/1/2012	622,00
23/2/2012	622,00
26/3/2012	622,00
24/4/2012	622,00
25/5/2012	622,00
25/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
24/9/2012	622,00
25/10/2012	622,00
26/11/2012	0,34
26/11/2012	622,00
21/12/2012	622,00
25/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
22/3/2013	678,00
24/4/2013	678,00
24/5/2013	678,00
24/6/2013	678,00
25/7/2013	678,00
11/9/2013	678,00
27/9/2013	678,00
25/10/2013	678,00
25/11/2013	0,34
25/11/2013	678,00
23/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
24/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
26/5/2014	724,00



25/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
26/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
24/11/2014	0,34
24/11/2014	724,00
22/12/2014	724,00
26/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
25/3/2015	788,00
24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
25/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,34
22/12/2015	788,00
25/1/2016	880,00
23/2/2016	880,00
24/3/2016	880,00
25/4/2016	880,00
9/6/2016	880,00
24/6/2016	880,00
25/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00
26/9/2016	880,00
25/10/2016	880,00
24/11/2016	0,34
24/11/2016	880,00
22/12/2016	880,00
25/1/2017	937,00
20/2/2017	937,00

9.3. aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, 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\$ 20.000,00 (vinte mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



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

9.5. 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

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

9.8. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 032.206/2023-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Gerência Executiva do INSS no Distrito Federal.

Responsável: Joao Jose Rossi (140.744.946-04).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.
PERÍCIA MÉDICA COM CONCESSÕES INDEVIDAS SEM



QUE HOUVESSE JUSTIFICATIVA OU SOLICITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E, SEM O COMPARECIMENTO DOS REQUERENTES AO LOCAL DO EXAME MÉDICO PERICIAL, MEDIANTE FRAUDE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECONHECIMENTO DA GRAVIDADE DAS CONDUTAS PRATICADAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA PELO PRAZO DE CINCO ANOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 126), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 127 e 128):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de João José Rossi, em razão de ter contribuído para a manutenção irregular de benefícios pagos pelo INSS, em decorrência de atos então praticados na Agência de Previdência Social de Unai, no âmbito da Gerência Executiva do Distrito Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social.*

HISTÓRICO

2. *Em 28/3/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 674/2023.*

3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:*

4. *Concessões indevidas, ao realizar perícias médicas na modalidade ‘em trânsito’, sem que houvesse justificativa ou solicitação dos beneficiários e, sem o comparecimento dos requerentes ao local do exame médico pericial.*

5. *No Relatório de TCE 674/2023 (peça 88), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 173.814,48 (peça 88, p. 1), imputando responsabilidade a João José Rossi, na condição de responsável pelo dano apurado.*

6. *Em 16/8/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 674/2023 (peça 92), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 674/2023 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 93 e 94).*

7. *Em 22/8/2023, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 95).*

8. *Em instrução de peça 98, foi proposto o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva a cargo do Tribunal.*

9. *No entanto, o MPTCU, em Parecer de peça 101, opinou pela devolução dos autos à AudTCE para reavaliação dos marcos interruptivos de prescrição, considerando as interrupções que citou e a aplicabilidade do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022.*

10. *Em Despacho de peça 102, o Relator acolheu a sugestão do MPTCU e determinou o retorno dos autos para as providências sugeridas.*



11. Por ocasião de nova instrução, juntada à peça 103, foi, novamente, proposto o reconhecimento da prescrição, após análise das hipóteses de prescrição ordinária e intercorrente.

12. Em seguida, o MPTCU, em Parecer de peça 106, opinou pela devolução dos autos à AudTCE para realização da citação, por entender que não ocorreu a prescrição intercorrente.

13. Por meio do despacho à peça 107, o Sr. Relator acolheu a posição do MPTCU e determinou a realização da citação.

14. Na instrução seguinte (peça 108), em atenção ao despacho do Sr. Relator, promoveu-se a citação para a seguinte irregularidade:

14.1. **Irregularidade 1:** emissão de laudo médico pericial previdenciário sem suporte em perícia efetivamente realizada, considerando:

a) conclusão de perícia de prorrogação (AX2), em trânsito, na APS/DF/Unai, sem a presença do segurado:

a.1) Cícero Gomes da Silva (NB: 31/540.813.994-4), em 19/11/2010, peça 5, p. 14-15, itens 14 e 14.1;

a.2) Jair Germolhato (NB: 31/539.324.974-4), em 29/3/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 21, p. 1, itens 4 e 5;

a.3) Josefa Cordeiro da Silva de Medeiros (NB: 31/541.818.912-0), em 22/11/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 20, p. 2, itens 9 e 10;

a.4) Maria Aparecida Moreira (NB: 31/539.953.519-6), em 8/10/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 18, p. 1, item 3, p. 3, item 15;

a.5) Nilson Venâncio de Oliveira (NB: 31/537.005.793-8), em 29/9/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 16, p. 1, item 3;

a.6) Rosemeire Regina Ramalho (NB: 31/534.039.891-5), em 4/10/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 19, p. 1, item 3, p. 4-6, itens 16, 22, 29 e 31;

a.7) Sérgio Luiz de Andrade (NB: 31/537.331.331-5), em 12/4/2010, peça 11, p. 4, itens 13 e 13.1; peça 17, p. 1-2, itens 2, 9 e 10.

b) ausência de elementos técnicos na perícia médica que justificassem a incapacidade laborativa:

b.1) Cícero Gomes da Silva (NB: 31/540.813.994-4), em 19/11/2010, peça 5, p. 16, item 14.2; peça 15, p. 1, item 3; peça 15, p. 1-2, itens 5, 6 e 14;

b.2) Jair Germolhato (NB: 31/539.324.974-4), peça 11, p. 4, item 13.2;

b.3) Josefa Cordeiro da Silva de Medeiros (NB: 31/541.818.912-0), peça 11, p. 4, item 13.2; peça 20, p. 2-3, itens 6 e 11;

b.4) Maria Aparecida Moreira (NB: 31/539.953.519-6), peça 11, p. 4, item 13.2; peça 18, p. 4, itens 19 e 20, p. 6, item 34;

b.5) Nilson Venâncio de Oliveira (NB: 31/537.005.793-8), peça 11, p. 4, item 13.2; peça 16, p. 1, itens 5 e 6;

b.6) Rosemeire Regina Ramalho (NB: 31/534.039.891-5), peça 11, p. 4, item 13.2; peça 19, p. 8, item 39;

b.7) Sérgio Luiz de Andrade (NB: 31/537.331.331-5), peça 11, p. 4, item 13.2; peça 17, p. 1-2, itens 4, 5, 8 e 16.

14.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65.

14.1.2. Normas infringidas: Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, arts. 71, sobre a concessão de auxílio doença a segurado que tenha ficado incapacitado para o trabalho por mais de quinze dias consecutivos; art. 77, sobre a obrigatoriedade de submeter-se o segurado em gozo de auxílio doença, a exame médico a cargo da previdência social; IN/INSS/PRES 20, de 10/10/2007, art. 200, então vigente, sobre a necessidade de fundamentar análise médico-pericial com base em dados clínicos objetivos, exames complementares,

comprovante de internação hospitalar e atestados de tratamento ambulatorial; Instrução Normativa-INSS 45, de 6/8/2010, art. 277, § 1º, sobre a necessidade de fundamentar análise médico-pericial com base em dados clínicos objetivos, exames complementares, comprovante de internação hospitalar e atestados de tratamento ambulatorial; Manual Técnico de Perícias Médicas, OI/INSS/DIRBEN 73, de 31/10/2002, item 5.2, sobre o correto preenchimento do laudo médico pericial, para subsidiar exame e conferência pela autoridade competente do INSS, regra 5.3.11, sobre a obrigatoriedade de fazer descrição minuciosa dos sintomas ou doenças informados como causa do afastamento do trabalho, com anexação das informações documentais; regra 5.3.12, sobre a necessidade de registrar antecedentes mórbidos pessoais de relevância para a abordagem médico-pericial; regra 5.3.18, sobre a precisão na descrição da capacidade laborativa; regra 5.3.20, sobre a informação correta da data do início da incapacidade; Orientação Interna INSS/DIRBE 78, de 30/12/2002, módulo 8, item 5, sobre as regras para marcação e remarcação de data de perícia por meio de atendimento especializado; Manual de Benefícios, regra 29.2.1, alínea 'e', que especifica que o exame em trânsito deve ocorrer quando o segurado necessita de exame pericial em OL diverso daquele em que está vinculado, em razão do mesmo não dispor de condições de comparecer no OL de origem.

14.1.3. Débito relacionado ao responsável João José Rossi (CPF: 140.744.946-04) referente às concessões de benefícios de:

14.1.3.1. Cícero Gomes da Silva (NB: 31/540.813.994-4):

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2010	814,82
6/12/2010	1.906,95
6/12/2010	328,78
6/1/2011	2.573,11
4/2/2011	2.676,29
4/3/2011	2.676,29
6/4/2011	2.676,29
5/5/2011	2.676,29
6/6/2011	2.676,29
6/7/2011	2.676,29
4/8/2011	2.676,29
6/9/2011	2.677,57
6/9/2011	1.785,04
6/9/2011	8,96

14.1.3.2. Jair Germolhato (NB: 31/539.324.974-4):

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/2/2011	74,44
4/3/2011	2.233,34

14.1.3.3. Josefa Cordeiro da Silva de Medeiros (NB: 31/541.818.912-0):

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2011	254,71
4/1/2011	2.750,89
2/2/2011	3.146,10
2/3/2011	3.146,10
4/4/2011	3.146,10
3/5/2011	3.146,10
2/6/2011	3.146,10


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
4/7/2011	3.146,10
2/8/2011	3.146,10
2/9/2011	3.147,63
2/9/2011	10,71
4/10/2011	3.147,63
4/10/2011	2.360,72

14.1.3.4. *Maria Aparecida Moreira (NB: 31/539.953.519-6):*

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/11/2010	2.349,19
6/12/2010	2.349,19
6/12/2010	587,29
7/1/2011	2.349,19
8/2/2011	2.460,77
9/3/2011	2.460,77
6/4/2011	2.460,77
6/5/2011	2.460,77
7/6/2011	2.460,77
7/7/2011	2.460,77
8/8/2011	2.460,77
6/9/2011	8,26
6/9/2011	82,02
6/9/2011	1.435,44

14.1.3.5. *Nilson Venâncio de Oliveira (NB: 31/537.005.793-8):*

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
8/10/2010	2.773,15
4/11/2010	2.376,99
6/12/2010	2.376,99
6/12/2010	792,33
7/1/2011	2.376,99
3/2/2011	2.529,35
3/3/2011	2.529,35
5/4/2011	2.529,35
4/5/2011	2.529,35
6/6/2011	2.529,35
5/7/2011	2.192,10
5/7/2011	1.264,67

14.1.3.6. *Rosemeire Regina Ramalho (NB: 31/534.039.891-5):*

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
1º/11/2010	2.066,66
1º/12/2010	3.099,99
1º/12/2010	774,99
3/1/2011	3.099,99
1º/2/2011	3.298,69

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
1º/3/2011	3.298,69
4/4/2011	3.298,69
2/5/2011	3.298,69
1º/6/2011	3.298,69
1º/7/2011	3.298,69
1º/8/2011	3.298,69
6/9/2011	13,02
6/9/2011	549,78
6/9/2011	1.924,23

14.1.3.7. *Sérgio Luiz de Andrade (NB: 31/537.331.331-5):*

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
19/4/2010	1.645,31
1º/6/2010	1.898,44
1º/7/2010	1.898,44
2/8/2010	1.926,51
2/8/2010	168,42
1º/9/2010	1.926,51
1º/9/2010	802,71
1º/10/2010	1.926,51
1º/11/2010	1.926,51
1º/12/2010	1.926,51
1º/12/2010	642,17
4/1/2011	1.926,51
1º/2/2011	2.049,99
1º/3/2011	170,83
1º/3/2011	341,66

Valor atualizado do débito (sem juros) em 11/10/2024: R\$ 374.369,88

14.1.4. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

14.1.5. **Responsável:** João José Rossi.

14.1.5.1. **Conduta:** contribuir para a manutenção de benefícios previdenciários Auxílio-Doença indevidos, ao declarar a realização de perícias na modalidade 'em trânsito' que não ocorreram, por ausência da presença do segurado ao local do exame médico pericial.

14.1.5.2. **Nexo de causalidade:** A contribuição para a manutenção de benefícios previdenciários Auxílio-Doença indevidos, ao declarar a realização de perícias na modalidade 'em trânsito' que não ocorreram, por ausência da presença do segurado ao local do exame médico pericial implicou em prejuízo ao erário, considerando a perpetuação de benefício irregularmente concedido.

14.1.5.3. **Culpabilidade:** é dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter se absterido de emitir laudos médico periciais previdenciários uma vez que a perícia não foi efetivamente realizada.

15. **Encaminhamento:** citação.



16. Em cumprimento ao despacho do sr. Relator (peça 107), foi efetuada citação do responsável João José Rossi, nos moldes adiante:

Comunicação: Ofício 47002/2024 – Seproc (peça 113)

Data da Edição: 15/10/2024

Data da Ciência: **não houve** (não procurado, peça 116)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 110).

Comunicação: Ofício 47003/2024 – Seproc (peça 112)

Data da Edição: 15/10/2024

Data da Ciência: **não houve** (não existe o número, peça 114)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Renach, custodiada pelo TCU (peça 110).

Comunicação: Ofício 47004/2024 – Seproc (peça 111)

Data da Edição: 15/10/2024

Data da Ciência: **não houve** (não procurado, peça 115)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 110).

Comunicação: Ofício 1825/2025 – Seproc (peça 119)

Data da Edição: 5/2/2025

Data da Ciência: **não houve** (não procurado, peça 121)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 117).

Comunicação: Ofício 1826/2025 – Seproc (peça 118)

Data da Edição: 5/2/2025

Data da Ciência: **não houve** (não procurado, peça 120)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 117).

Comunicação: Edital 259/2025 – TCU/Seproc (peça 123)

Data da Edição: 9/4/2025

Data da Ciência: **11/4/2025** (data da publicação, peça 124)

Fim do prazo para a defesa: 26/4/2025

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 125), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, o responsável João José Rossi 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

19. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador (datas utilizadas para registro das perícias não realizadas), e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme adiante:

a) Cícero Gomes da Silva (NB: 31/540.813.994-4), 19/11/2010 (peça 5, p. 14-15, itens 14 e 14.1);

b) Jair Germolhato (NB: 31/539.324.974-4), 29/3/2010 (peça 21, p. 1, itens 4 e 5);

c) Josefa Cordeiro da Silva de Medeiros (NB: 31/541.818.912-0), 22/11/2010 (peça 20, p. 2, itens 9 e 10);

d) Maria Aparecida Moreira (NB: 31/539.953.519-6), 8/10/2010 (peça 18, p. 1, item 3, p.



3, item 15);

e) Nilson Venâncio de Oliveira (NB: 31/537.005.793-8), 29/9/2010 (peça 16, p. 1, item 3);

f) Rosemeire Regina Ramalho (NB: 31/534.039.891-5), 4/10/2010 (peça 19, p. 1, item 3, p. 4-6, itens 16, 22, 29 e 31);

g) Sérgio Luiz de Andrade (NB: 31/537.331.331-5), 12/4/2010 (peça 17, p. 1-2, itens 2, 9 e 10).

19.1. João José Rossi, mediante notificação prévia do PAD, em 2012 (peça 5, p. 2, item 5; peça 6, p. 3, item 8.1) e em 2016 (peça 11, p. 2, item 8; peça 12, p. 4, item 7); depoimento de 2016, peça 11, p. 3, item 11; peça 12, p. 11-12, item 28; Ofício-SEI SRSE-I/SRSE-I-INSS 24/2023, expedido em 14/4/2023 e entregue em 17/4/2023 (peças 74 e 75), com notificação para apresentação de defesa ou ressarcimento do débito.

Valor de Constituição da TCE

20. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R\$ 362.391,62, 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

21. Tendo em vista a decisão do Sr. Relator à peça 107, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foram encontrados processos no Tribunal abertos com o mesmo responsável.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade da notificação:

24. 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.

25. 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).

26. 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 João José Rossi

27. *No caso vertente, a tentativa de citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, da base da Renach e do TSE, sistemas custodiados pelo TCU. As entregas dos ofícios citatórios nesses endereços não ficaram comprovadas (peças 110 a 122), razão pela qual promoveu-se a citação por edital, publicado no Diário Oficial da União (peças 123 e 124).*

28. *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, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017-TCU 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).*

29. *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.*

30. *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’.*

31. *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.*

32. *Os argumentos apresentados na fase interna juntados à peça 77 não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.*

33. *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).*

34. *Dessa forma, o responsável João José Rossi deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

35. *Cumpra 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.*

36. *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).*

37. *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).*

38. *No caso em tela, as irregularidades apontadas configuram violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública da legalidade e da legitimidade. 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

39. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável João José Rossi não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

40. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada (item 21).*

41. *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.*

42. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, descritas na matriz de responsabilização (Apêndice I).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) considerar revel o responsável João José Rossi (CPF: 140.744.946-04), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (34);

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 responsável João José Rossi (CPF: 140.744.946-04), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável João José Rossi (CPF: 140.744.946-04):

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/12/2010	814,82
6/12/2010	1.906,95
6/12/2010	328,78
6/1/2011	2.573,11
4/2/2011	2.676,29
4/3/2011	2.676,29
6/4/2011	2.676,29
5/5/2011	2.676,29
6/6/2011	2.676,29
6/7/2011	2.676,29
4/8/2011	2.676,29
6/9/2011	2.677,57
6/9/2011	1.785,04
6/9/2011	8,96
8/10/2010	2.773,15
4/11/2010	2.376,99
6/12/2010	2.376,99
6/12/2010	792,33
7/1/2011	2.376,99
3/2/2011	2.529,35
3/3/2011	2.529,35
5/4/2011	2.529,35
4/5/2011	2.529,35
6/6/2011	2.529,35
5/7/2011	2.192,10
5/7/2011	1.264,67
19/4/2010	1.645,31
1º/6/2010	1.898,44
1º/7/2010	1.898,44
2/8/2010	1.926,51
2/8/2010	168,42
1º/9/2010	1.926,51
1º/9/2010	802,71
1º/10/2010	1.926,51
1º/11/2010	1.926,51
1º/12/2010	1.926,51
1º/12/2010	642,17
4/1/2011	1.926,51
1º/2/2011	2.049,99
1º/3/2011	170,83
1º/3/2011	341,66
5/11/2010	2.349,19
6/12/2010	2.349,19
6/12/2010	587,29
7/1/2011	2.349,19
8/2/2011	2.460,77
9/3/2011	2.460,77

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/12/2010	814,82
6/4/2011	2.460,77
6/5/2011	2.460,77
7/6/2011	2.460,77
7/7/2011	2.460,77
8/8/2011	2.460,77
6/9/2011	8,26
6/9/2011	82,02
6/9/2011	1.435,44
1º/11/2010	2.066,66
1º/12/2010	3.099,99
1º/12/2010	774,99
3/1/2011	3.099,99
1º/2/2011	3.298,69
1º/3/2011	3.298,69
4/4/2011	3.298,69
2/5/2011	3.298,69
1º/6/2011	3.298,69
1º/7/2011	3.298,69
1º/8/2011	3.298,69
6/9/2011	13,02
6/9/2011	549,78
6/9/2011	1.924,23
4/1/2011	254,71
4/1/2011	2.750,89
2/2/2011	3.146,10
2/3/2011	3.146,10
4/4/2011	3.146,10
3/5/2011	3.146,10
2/6/2011	3.146,10
4/7/2011	3.146,10
2/8/2011	3.146,10
2/9/2011	3.147,63
2/9/2011	10,71
4/10/2011	3.147,63
4/10/2011	2.360,72
2/2/2011	74,44
4/3/2011	2.233,34

Valor atualizado do débito (com juros) em 16/6/2025: R\$ 418.885,86.

c) aplicar ao responsável João José Rossi (CPF: 140.744.946-04), 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 da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na



legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; ;

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Distrito Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 129) manifestou-se nos seguintes termos:

“Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, em pareceres uniformes (peças 126-128), sem prejuízo de sugerir, em decorrência da gravidade dos atos praticados, a sanção de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

2. Registre-se, ainda, ressalva no que diz respeito ao exame da prescrição, especificamente quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de João José Rossi, em razão de ter contribuído para a manutenção irregular de benefícios pagos pelo INSS, em decorrência de atos então praticados na Agência de Previdência Social de Unaí, no âmbito da Gerência Executiva do Distrito Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social.

2. O fundamento para a instauração desta Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação de concessões indevidas, ao realizar perícias médicas na modalidade “em trânsito”, sem que houvesse justificativa ou solicitação dos beneficiários e, sem o comparecimento dos requerentes ao local do exame médico pericial.

3. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 173.814,48 (peça 88, p. 1), imputando responsabilidade a João José Rossi, na condição de responsável pelo dano apurado.

4. A Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 674/2023 (peça 92), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 674/2023 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 93 e 94). O Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 95).

5. Não obstante a instrução inicial (peça 98) ter proposto o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva a cargo do Tribunal, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de peça 106, opinou pela devolução dos autos à AudTCE para realização da citação, por entender que não ocorreu a prescrição intercorrente. Desse modo, por meio do despacho à peça 107, acolhi a posição do MPTCU e determinei a realização da citação.



6. Devidamente citado, o responsável João José Rossi permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se normal prosseguimento ao processo.

7. A unidade técnica instrutiva, com a anuência do MPTCU, propôs o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa.

8. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando desde logo minha concordância com as manifestações constantes dos autos, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. De início, registro, nos termos detalhados no relatório precedente, que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, tampouco a prescrição intercorrente.

10. Destaco que, nos processos no âmbito desta Corte, 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.

11. No caso em análise, as irregularidades apontadas configuram violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública da legalidade e da legitimidade. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um servidor 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, de minha relatoria; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

12. Desse modo, como visto, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé nas condutas do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, condenando-o ao pagamento do débito apurado, nos termos legais, e aplicando-lhe a multa proporcional ao dano.

13. Por fim, acolhendo à sugestão do MPTCU, ante a gravidade da conduta de João José Rossi, que valeu-se do cargo público para consumir o dano ao erário, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência majoritária desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por cinco anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU, ante a gravidade da conduta.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2610/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.206/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:



- 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.2. Responsável: Joao Jose Rossi (140.744.946-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Gerência Executiva do INSS – DISTRITO FEDERAL.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
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 autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de João José Rossi em razão de ter contribuído para a manutenção irregular de benefícios pagos pela autarquia em decorrência de atos então praticados na Agência de Previdência Social de Unai, no âmbito da Gerência Executiva do Distrito Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social;

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 João José Rossi, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do responsável João José Rossi, 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, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2010	814,82
6/12/2010	1.906,95
6/12/2010	328,78
6/1/2011	2.573,11
4/2/2011	2.676,29
4/3/2011	2.676,29
6/4/2011	2.676,29
5/5/2011	2.676,29
6/6/2011	2.676,29
6/7/2011	2.676,29
4/8/2011	2.676,29
6/9/2011	2.677,57
6/9/2011	1.785,04
6/9/2011	8,96
8/10/2010	2.773,15
4/11/2010	2.376,99
6/12/2010	2.376,99
6/12/2010	792,33
7/1/2011	2.376,99
3/2/2011	2.529,35
3/3/2011	2.529,35
5/4/2011	2.529,35
4/5/2011	2.529,35
6/6/2011	2.529,35


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/7/2011	2.192,10
5/7/2011	1.264,67
19/4/2010	1.645,31
1º/6/2010	1.898,44
1º/7/2010	1.898,44
2/8/2010	1.926,51
2/8/2010	168,42
1º/9/2010	1.926,51
1º/9/2010	802,71
1º/10/2010	1.926,51
1º/11/2010	1.926,51
1º/12/2010	1.926,51
1º/12/2010	642,17
4/1/2011	1.926,51
1º/2/2011	2.049,99
1º/3/2011	170,83
1º/3/2011	341,66
5/11/2010	2.349,19
6/12/2010	2.349,19
6/12/2010	587,29
7/1/2011	2.349,19
8/2/2011	2.460,77
9/3/2011	2.460,77
6/4/2011	2.460,77
6/5/2011	2.460,77
7/6/2011	2.460,77
7/7/2011	2.460,77
8/8/2011	2.460,77
6/9/2011	8,26
6/9/2011	82,02
6/9/2011	1.435,44
1º/11/2010	2.066,66
1º/12/2010	3.099,99
1º/12/2010	774,99
3/1/2011	3.099,99
1º/2/2011	3.298,69
1º/3/2011	3.298,69
4/4/2011	3.298,69
2/5/2011	3.298,69
1º/6/2011	3.298,69
1º/7/2011	3.298,69
1º/8/2011	3.298,69
6/9/2011	13,02
6/9/2011	549,78
6/9/2011	1.924,23
4/1/2011	254,71
4/1/2011	2.750,89
2/2/2011	3.146,10
2/3/2011	3.146,10
4/4/2011	3.146,10
3/5/2011	3.146,10
2/6/2011	3.146,10



Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/7/2011	3.146,10
2/8/2011	3.146,10
2/9/2011	3.147,63
2/9/2011	10,71
4/10/2011	3.147,63
4/10/2011	2.360,72
2/2/2011	74,44
4/3/2011	2.233,34

9.3. aplicar ao responsável João José Rossi, 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\$ 70.000,00 (setenta mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar João José Rossi para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fulcro nos arts. 19, 57 e 60 da Lei 8.443/1992;

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 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; e

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado do Distrito Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2610-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 043.227/2021-0

Apenso: TC 003.305/2022-8.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), entre outros, representando a Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PETROBRAS. PROGRAMA SOCIAL PARA APOIO A FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, COM FOCO NO GÁS DE COZINHA-GLP. AUSÊNCIA DE ALINHAMENTO COM A POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA ESTATAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA INCORPORAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS NO PROGRAMA. FRAGILIDADES NA EXECUÇÃO DE BENEFICIÁRIOS, NA EXECUÇÃO E NA TRANSPARÊNCIA DO PROGRAMA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração, reproduzida a seguir (peça 200), que contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 201 e 202):

I. Apresentação

1. *Trata-se de fiscalização do tipo relatório de acompanhamento, na modalidade conformidade, conforme previsto nos arts. 241 e 242 da Resolução-TCU 246/2011, realizada na Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras.*

II. Introdução

2. *Inicialmente, ressalta-se que houve um primeiro relatório de auditoria preliminar que apontou nove achados, a partir dos quais foram delineadas as propostas de encaminhamento. Nos termos da Resolução-TCU 315/2020, foi oportunizado à Petrobras a manifestação acerca das análises, conclusões e propostas do citado relatório preliminar. A partir da análise das manifestações dos gestores, um dos achados teve alteração no mérito das conclusões constantes do relatório preliminar (achado 4). Outro achado teve alteração na proposta de recomendação (achado 2) e os demais achados demandaram ajustes pontuais no texto, os quais foram incorporados à versão revisada do relatório.*

3. *Posteriormente, em novembro de 2022, o relatório de acompanhamento na época, em sua versão final, foi remetido ao gabinete do Ministro-Relator Augusto Nardes para pronunciamento. Em 7/6/2023, ele foi devolvido para Unidade Técnica, de modo a aguardar a fase de execução e finalização das prestações de contas, que deveriam ser analisadas e incluídas na versão final do relatório.*

4. *Na presente fase, foram agrupados alguns achados e alteradas suas numerações sem alteração de mérito, resultando nos achados de 1 a 5, e analisadas as prestações de contas*

apresentadas, resultando nos achados 6, 7 e 8, bem como em propostas de recomendação à Petrobras. Dessa forma, nos termos do §1º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório foi encaminhado para os gestores da Petrobras que fizeram os comentários que entenderam pertinentes e, na sequência, foram analisados pelo TCU e incluídos no presente relatório.

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Esta fiscalização foi realizada em cumprimento ao Despacho, de 12/11/2021, do Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, proferido no TC 042.547/2021-0. A etapa de planejamento da presente fiscalização se deu no período de 14/2/2022 a 25/3/2022, conforme Portaria de Fiscalização SeinfraPetróleo 96/2022. A execução ocorreu entre 28/3/2022 e 6/5/2022 e o relatório foi produzido entre 9/5/2022 e 24/6/2022, conforme Portaria de Fiscalização SeinfraPetróleo 268/2022.

6. As razões que motivaram esta fiscalização foram:

a) a conveniência e oportunidade de se acompanhar de forma **pari passu** os processos de formulação, operacionalização, acompanhamento e monitoramento do programa social promovido pela Petrobras, permitindo a detecção e o saneamento de impropriedades antes de o ato ser ultimado. Assim, o Tribunal atua para contribuir na definição de rumos da ação auditada, assegurando-se a tempestividade do controle, com menores custos de correção, conforme disposto nos itens 11.2 e 12 do Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27/2016);

b) o elevado interesse social sob o tema, na medida que visa o fornecimento não oneroso de gás de cozinha a famílias em situação de vulnerabilidade social, associado aos normativos de observância obrigatório da empresa estatal, tais como Lei do Petróleo, Lei das Estatais, Lei das Sociedades Anônimas e Lei das Eleições;

c) a alta materialidade dos recursos associados às iniciativas do programa social, no montante de R\$ 300 milhões, em um período de 15 meses;

d) a operacionalização das iniciativas do programa social em ano eleitoral, que contém regramentos específicos de observância obrigatória, tais como Lei das Eleições e a Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação - IN SECOM 1/2018; e,

e) o risco de que o programa social não seja capaz de garantir que os recursos destinados a operacionalizar as iniciativas sociais alcancem os resultados esperados pela empresa e pela sociedade.

II.2. Escopo e não escopo de auditoria

7. Este acompanhamento tem como escopo a fiscalização do programa social da Petrobras para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP), no valor de R\$ 300 milhões, com duração de 15 meses contados a partir de outubro de 2021.

8. Não é escopo desta fiscalização adentrar na formulação e implementação do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, do Governo Federal, e do projeto Brasileiros pelo Brasil, da Fundação Banco do Brasil. Tais iniciativas só serão analisadas na ótica da fiscalização dos controles internos da Petrobras.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

9. O primeiro ciclo de acompanhamento teve como objetivo avaliar a conformidade e identificar possíveis fragilidades e riscos no que tange:

i) ao diagnóstico do problema social;

ii) à análise de alternativas e tomada de decisão;

iii) ao desenho e institucionalização do programa social; e

iv) às estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação do programa social.

10. Nesse âmbito, a partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 01: Os problemas públicos a serem tratados pelo programa social estão

adequadamente caracterizados?

b) Questão 02: A inclusão dos problemas na agenda de responsabilidade social da Petrobras foi conduzida de forma transparente?

c) Questão 03: O programa social foi formulado com base em evidências que demonstram o seu alinhamento com a política de responsabilidade social, estratégia e estatuto social da empresa?

d) Questão 04: O programa social foi formulado com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?

e) Questão 05: A formulação do programa social está aderente às normas que regem as ações da administração pública em período eleitoral?

f) Questão 06: As fontes de financiamento do programa social são aderentes às normas que regem as finanças públicas?

g) Questão 07: O processo de tomada de decisão quanto às escolhas do programa social foi transparente e participativo?

h) Questão 08: O programa social está bem desenhado e foi institucionalizado?

i) Questão 09: As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação do programa social, foram estabelecidas?

j) Questão 10: O plano de implementação do programa social foi estabelecido e controlado?

k) Questão 11: O desempenho operacional do programa social foi satisfatório?

l) Questão 12: Os resultados e impactos do programa social foram satisfatórios?

II.4. Metodologia utilizada

11. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex/2009).

II.5. Volume de recursos do objeto

12. O volume de recursos programados para o objeto é de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

13. Entre os benefícios estimados desta fiscalização destaca-se a correção de irregularidades e incremento de eficiência e de efetividade nas ações sociais da Petrobras.

II.7. Visão geral do objeto

14. O programa social objeto desta fiscalização tem como objetivo implementar iniciativas sociais voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social, situadas nas cinco regiões do país, para contribuir com acesso a insumos essenciais, com foco no gás de cozinha (GLP), no valor de até R\$ 300 milhões e com prazo de utilização de até 15 meses, contados a partir de outubro de 2021.

15. A unidade da Petrobras responsável pela condução do programa social é a Responsabilidade Social (RS), a qual reporta-se à unidade de Relacionamento Institucional e Sustentabilidade, conforme organograma apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Organograma Petrobras

[figura no original]

Fonte: <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/organograma/>, acesso em 02/06/2022

16. A linha temporal, apresentada na Figura 2, sintetiza os marcos decisórios do objeto desta fiscalização, o qual possui o seu histórico detalhado no APÊNDICE B – Detalhamento do Histórico.

Figura 2 - Marcos Históricos do Programa social

[figura no original]

Fonte: Elaboração TCU

17. Em setembro de 2021, a Responsabilidade Social propôs a estruturação das iniciativas do programa social à Diretoria Executiva (DE), descrevendo o problema público observado pela Responsabilidade Social e a justificativa para a ação da Petrobras. Ao longo do mês de setembro de

2021, os órgãos colegiados (Diretoria Executiva, Conselho de Minoritários e Conselho Administrativo) da Petrobras aprovaram a estruturação das iniciativas sociais.

18. Posteriormente, entre outubro e dezembro de 2021, a Responsabilidade Social propôs o detalhamento de cada uma das cinco iniciativas que compõem o programa social, com objeto, valores estimados, finalidade, público-alvo e potenciais parceiros, à aprovação dos órgãos colegiados da Petrobras. A Diretoria Executiva, o Conselho de Minoritários e o Conselho Administrativo aprovaram, em outubro de 2021, as iniciativas sociais para execução em 2021 e, em dezembro de 2021, as iniciativas sociais para execução em 2022.

19. As principais características das iniciativas do programa social, coletadas nos documentos de formulação e desenho do programa (DIP RS 15/2021 e 17/2021), estão sumarizadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Iniciativas do programa social

Ano do Repasse	Iniciativa	Finalidade	Público-Alvo	Beneficiários/ Impactos estimados	Fonte de consulta dos beneficiários	Valor máximo estimado	Parceiro
2021	A1	Doação financeira para auxílio à aquisição de 1 botijão GLP de 13 kg a famílias em situação de vulnerabilidade social	Moradores das comunidades do entorno das operações do Refino, Gás Natural (RGN)	60 mil pessoas diretamente; 240 mil pessoas indiretamente (número médio de 4 pessoas por família)	Levantamento o juntos aos CRAS, com base no CadÚnico	R\$ 6 milhões	Instituições sem fins lucrativos executoras de projetos do Programa Petrobras Socioambiental
			Moradores das comunidades do entorno das operações de Exploração e Produção (E&P)	30 mil pessoas diretamente; 120 mil pessoas indiretamente (número médio de 4 pessoas por família)	Registros das instituições executoras junto à Petrobras e ao órgão ambiental	R\$ 3 milhões	Instituições sem fins lucrativos: executoras de projetos condicionantes de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de E&P; executoras do Programa Petrobras Socioambiental; outras não parceiras da Petrobras, que atendem a área de influência e submetidas à avaliação GRI
	A2	Doação Financeira para auxílio à aquisição de 2 botijões GLP de 13 kg a famílias em situação de vulnerabilidade social, junto com as cestas básicas de outros apoiadores do projeto Brasileiros pelo Brasil	Pessoas em situação de vulnerabilidade social das 5 regiões do país, priorizando-se, quando possível regiões norte e nordeste e comunidades historicamente vulneráveis (ex: catadores de materiais recicláveis)	105 mil pessoas diretamente; 420 mil pessoas e 4500 agricultores (fornecedores dos produtos das cestas básicas) indiretamente (número médio de 4 pessoas por família)	Registros da rede de serviços socioassistenciais municipais ou de organizações de assistência social da sociedade civil; CRAS	R\$ 21 milhões	Fundação Banco do Brasil
2022	A	Doação financeira para aquisição de kits com 01 voucher/cartão para auxílio à aquisição de GLP, ou mesmo	Comunidades do entorno/área de influência das operações (RGN, E&P), prédios	100 mil famílias diretamente 400 mil pessoas indiretamente	levantamento realizado junto aos Centros de Referência de Assistência	R\$ 115,5 milhões	Instituições parceiras do Programa Petrobras Socioambiental, e/ou que estejam

		unidade do próprio insumo (botijão de 13kg de GLP), além de 01 cesta básica/cartão, totalizando até 05 kits entregues por família ao longo do ano, com intervalos de aproximadamente 60 dias entre as entregas	administrativos e participantes dos projetos socioambientais apoiados pela Petrobras	(número médio de 4 pessoas por família)	Social (CRAS) desses territórios ou com base no 'CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único - CadÚnico		em processo de celebração da parceria (oriundas da Seleção Públicas de Projetos Socioambientais 2021, com GRI baixo ou médio), e/ou que implementam projetos de condicionantes ambientais
B		Doação financeira para disponibilização de um total de até 05 vouchers/cartão/botijão para as famílias, para apoio à aquisição de GLP. Serão realizadas até 05 entregas ao longo do ano de 2022, com intervalo de aproximadamente 60 dias entre elas, associadas a 01 cesta básica/cartão, sempre que possível, caso o valor arrecadado pelas instituições, por meio de valores doados por outras empresas, inclusive do setor de óleo e gás, seja suficiente para associar todos os GLPs a cestas básicas	Pessoas em situação de vulnerabilidade social	265 mil famílias diretamente 1,1 milhão pessoas indiretamente (número médio de 4 pessoas por família)		R\$ 154 milhões	Instituições sem fins lucrativos de alcance regional e/ou nacional, com possibilidade de parceria com outras empresas privadas do setor de energia, e/ou para instituições sem fins lucrativos parceiras destas empresas (Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos)
C		Doação financeira para auxílio na aquisição de GLP (número de botijões a serem doados dependerá do valor do insumo adquirido pela instituição, em revendedores credenciados na ANP)	Pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos (como Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades em prospecção pela ONG parceira), priorizando o entorno de prédios administrativos da Petrobras e de outras empresas eventualmente parceiras	1,5 milhão de refeições diretamente		R\$ 0,5 milhões	Instituições sem fins lucrativos que fornecem 'quentinhas' para pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos (como Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades em prospecção pela ONG parceira), priorizando o entorno de prédios administrativos da Petrobras e de outras empresas eventualmente parceiras

Fonte: Elaboração TCU, a partir de peças 44 e 45

20. Para operacionalizar o programa, a Petrobras definiu que os recursos financeiros seriam repassados, por doação, às instituições sem fins lucrativos selecionadas por ela em cada iniciativa. A seleção das instituições foi realizada por dispensa de licitação e foi feita análise de suas integridades antes da assinatura dos termos de doação.

21. Essas instituições sem fins lucrativos (instituições donatárias), deverão adquirir o produto

em revendedores locais após a realização de, no mínimo, três orçamentos do produto. Posteriormente, as instituições donatárias deverão fazer contato com as famílias a serem beneficiadas, orientando-as quanto ao local e procedimentos para o recebimento ou retirada do produto. Entretanto, dependendo da realidade de cada município, a aquisição do produto poderá ser feita pelo próprio beneficiário, mediante cartão/**voucher** apto para uso exclusivamente em empresas revendedoras indicadas pelas instituições donatárias.

22. Ao final do processo, as instituições donatárias deverão realizar prestação de contas para a Petrobras dos recursos financeiros recebidos. Para as iniciativas de 2022, há o parcelamento dos repasses, cuja efetivação é condicionada à aprovação pela Petrobras da prestação de contas do repasse anterior.

23. A Figura 3 apresenta o cronograma de execução das iniciativas sociais programado pela Petrobras, que contém as datas de início e término de vigência do programa social, os períodos de entregas dos benefícios e o período de prestação de contas das iniciativas sociais pelas instituições escolhidas.

Figura 3 - Cronograma do Programa social

Cronograma Iniciativa Social com foco no GLP		
Iniciativa 2021 - R\$ 30 MM		
	Início	Fim
Celebração dos Termos de Doação	nov/21	dez/21
Realização das Entregas	dez/21	mar/22
Prestação de Contas	jan/22	ago/22
Iniciativa 2022 - R\$ 270 MM		
	Início	Fim
Celebração dos Termos de Doação	fev/22	mar/22
Realização das Entregas	mar/22	dez/22
Prestação de Contas	mai/22	abr/23
Reports Alta Administração e Diretoria de Governança e Conformidade	mar/22	abr/23

Fonte: peça 67

24. Em atendimento a diligência do TCU (peça 104), a Petrobras apresentou os custos associados por iniciativa e individualizados mensalmente (peça 108), relativos ao término do programa, o que resultou na Tabela 2. Comparativamente, com base nos valores informados nos relatórios de auditoria de cada termo de doação, levantou-se quanto foi gasto em cada iniciativa, resultado indicado nos valores expressos na Tabela 3.

Tabela 2 - Valores doados mensalmente por iniciativa informados pela Petrobras

Valores doados mensalmente por iniciativa informados pela Petrobras					
Mês	Iniciativa A1	Iniciativa A2	Iniciativa A	Iniciativa B	Iniciativa C
dez/21	R\$ 6.028.700,00	R\$ 21.000.000,00			
jan/22					
fev/22				R\$ 61.311.668,00	
mar/22					R\$ 211.844,59
abr/22			R\$ 57.229.713,33		
mai/22					
jun/22					
jul/22				R\$ 11.893.200,00	
ago/22			R\$ 12.665.288,08	R\$ 30.800.000,00	
set/22			R\$ 11.553.965,90	R\$ 18.618.468,00	
out/22			R\$ 12.243.554,16		
nov/22			R\$ 15.795.832,80	R\$ 9.400.000,00	
dez/22			R\$ 33.615,00	R\$ 21.255.834,00	R\$ 127.501,84
Total	R\$ 6.028.700,00	R\$ 21.000.000,00	R\$ 109.521.969,27	R\$ 153.279.170,00	R\$ 339.346,43

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peça 161

Tabela 3 - Valores totais doados por iniciativa apresentados pelas empresas de auditoria

Valores totais doados por iniciativa apresentados pelas empresas de auditoria				
Iniciativa A1	Iniciativa A2	Iniciativa A	Iniciativa B	Iniciativa C
R\$ 11.702.657,39	R\$ 20.858.612,38	R\$ 107.099.069,12	R\$ 152.873.927,38	R\$ 263.805,53

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peça 161

25. Verifica-se que os valores apresentados pela Petrobras para a iniciativa A1 ficaram significativamente inferiores aos valores apresentados nos relatórios de auditoria das empresas contratadas pela Petrobras. Essa diferença se deu devido a distinta análise realizada pela Petrobras e pela empresa de auditoria contratada. Parte da iniciativa A1 foi realizada por meio de aditamento de termos de doação que já estavam em execução com as instituições. Para a Petrobras, apenas os valores referentes à doação de GLP foram considerados no programa, enquanto para a empresa de auditoria, todos os valores doados, independentemente de programa foram alvo de checagem dos valores.

26. Nas demais iniciativas (A2, A, B e C), os valores informados pelas empresas de auditorias se mostraram inferiores ao apresentado pela Petrobras. Neste caso, a Petrobras considerou os valores inicialmente doados para as instituições. Porém, conforme será detalhado no Achado 7, não foram todas as instituições que conseguiram consumir a totalidade do valor transferido, de modo que parte dos valores inicialmente transferidos pela Petrobras foi devolvido pelas instituições. Esse detalhamento de devolução é apresentado nos relatórios de auditoria individualizado por instituição e representa melhor a realidade.

27. Por fim, ao responder a diligência do TCU, na p. 7 da Peça 108, a Petrobras informa que o programa de doação de GLP foi concluído dentro do prazo aprovado pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração e não terá continuidade.

III. Achados de Auditoria

III.1. Achado 1: Ausência de competência legal para autorizar doações financeiras com abrangência não delimitada às áreas de influência das operações da empresa

28. Devido à ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização aos locais que estejam na abrangência das operações da Petrobras e ao não enquadramento do programa social de doação de gás nos programas e projetos socioambientais da Petrobras, ocorreu a autorização da doação financeira fora da comunidade que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras, situação essa desalinhada do item 1.5 do PL-0SPB-00013 da Política de Responsabilidade Social da Petrobras e com potencial de enquadrar o programa social como uma política pública assistencial, impactando o comprometimento da estatal em atuar em ações de interesse compatíveis com o mercado em que atua.

Situação Encontrada

29. Para implementação do programa social por meio do mecanismo de doação, a gerência de Responsabilidade Social deveria seguir o PP-IPBR-00688 - Padrão Gerir Doações - versão A, vigente à época da elaboração do programa, em setembro de 2021. Contudo, este padrão, em seu item 3.1.11, só previa a execução de doações em caso de bens inservíveis ou em situação de emergência ou de calamidade pública declarada (peça 55). Como nessa época não existia decreto federal vigente declarando emergência ou calamidade pública, a área de Governança da Petrobras propôs que o programa social fosse submetido à aprovação da Diretoria Executiva, com base no disposto no art. 58 do Estatuto Social da estatal (peça 54).

30. O Estatuto Social da Petrobras concedeu a competência para a Diretoria Executiva autorizar a prática de atos gratuitos, conforme dispõe o seu art. 58, **in verbis**:

Art. 58 A Diretoria Executiva poderá autorizar a prática de **atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa**, inclusive a doação de bens

inservíveis, tendo em vista suas responsabilidades sociais, na forma prevista no §4º do art. 154 da Lei das Sociedades por Ações. (grifou-se)

31. *O fundamento legal do comando acima foi o §4º do art. 154 da Lei das Sociedades por Ações, que dispõe:*

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

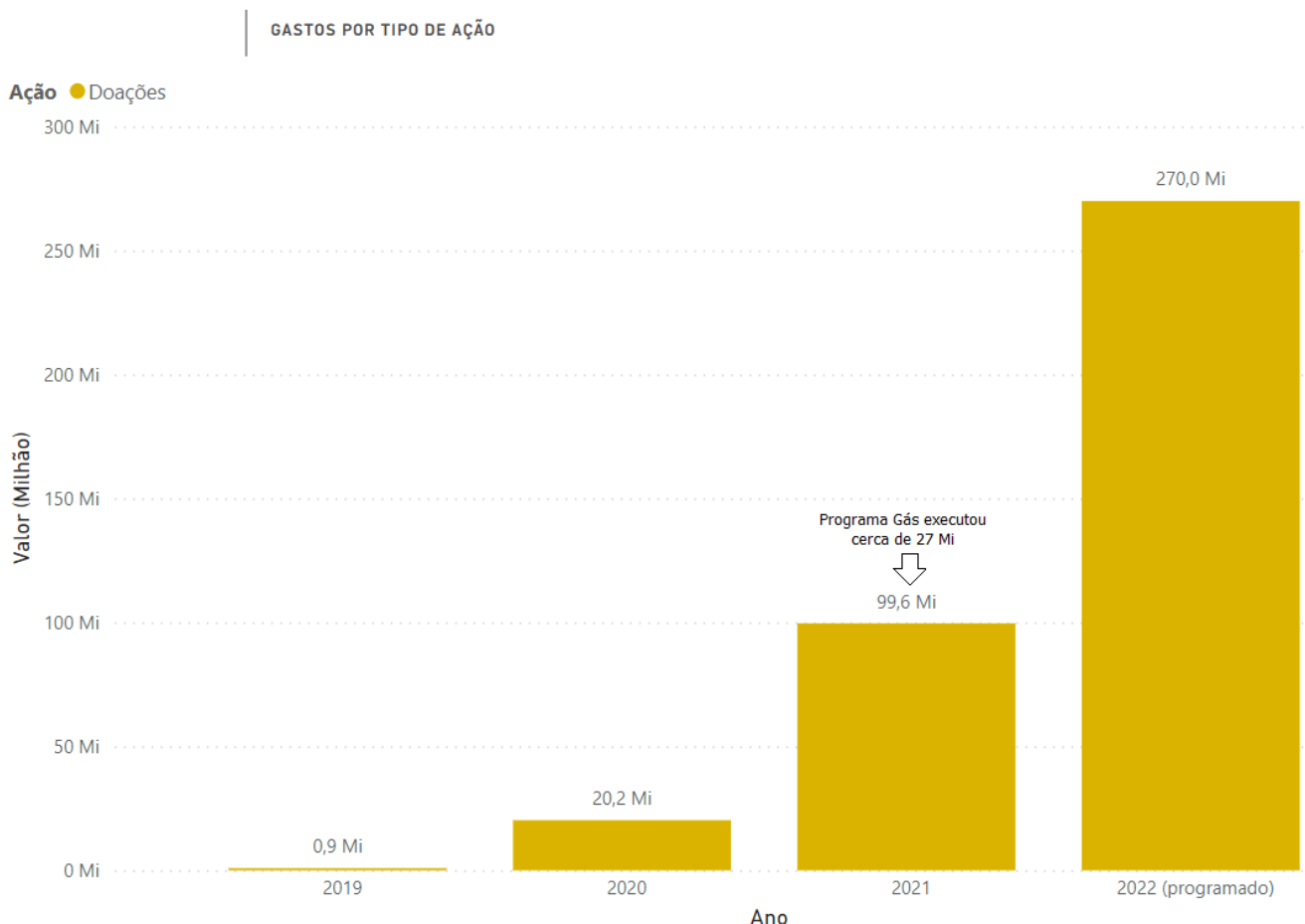
(....)

§ 4º O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais. (grifou-se)

32. *Do comando acima, verificam-se algumas condições para a autorização do ato gratuito: a) a razoabilidade; b) em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe; e c) as suas responsabilidades sociais.*

33. *No aspecto da razoabilidade, tem-se que, em termos de valor financeiro, o montante de R\$ 300 milhões tem baixo impacto financeiro, uma vez que, conforme informado no DIP RS 14/2022, 'o orçamento de gastos operacionais da Petrobras para 2021 é de US\$ 15,9 bilhões, equivalente a R\$ 87,4 bilhões, e o valor total proposto de R\$ 300,0 milhões representa 0,3% desse total' (peça 42, p.11). Contudo, quando comparado com os seus gastos anteriores com doações, ilustrados na Figura 4, considera-se que não há razoabilidade para um aumento de mais de 13 (treze) vezes em 2022 comparado à 2020, ano pico da situação emergencial da pandemia do Covid-19 no país. E, mesmo se comparando 2020 com 2021, observa-se um aumento de 5 (cinco) vezes.*

Figura 4 – Gastos com doações da Petrobras



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados da peça 62, p.8

34. *No que se refere ao beneficiário, tanto o estatuto, quanto à lei, só concede autorização*

para a comunidade de que participe a empresa. A Diretriz DI-IPBR-00288 - Termos e Conceitos Utilizados em Responsabilidade Social da Petrobras, assim define comunidade:

Indivíduos, grupos e organizações que podem impactar ou ser impactados pelas operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia em sua Área de Abrangência. Cada comunidade possui características próprias, definidas a partir de sua história e das suas relações sociais, representadas por valores, formas de interação e identidade. (grifou-se)

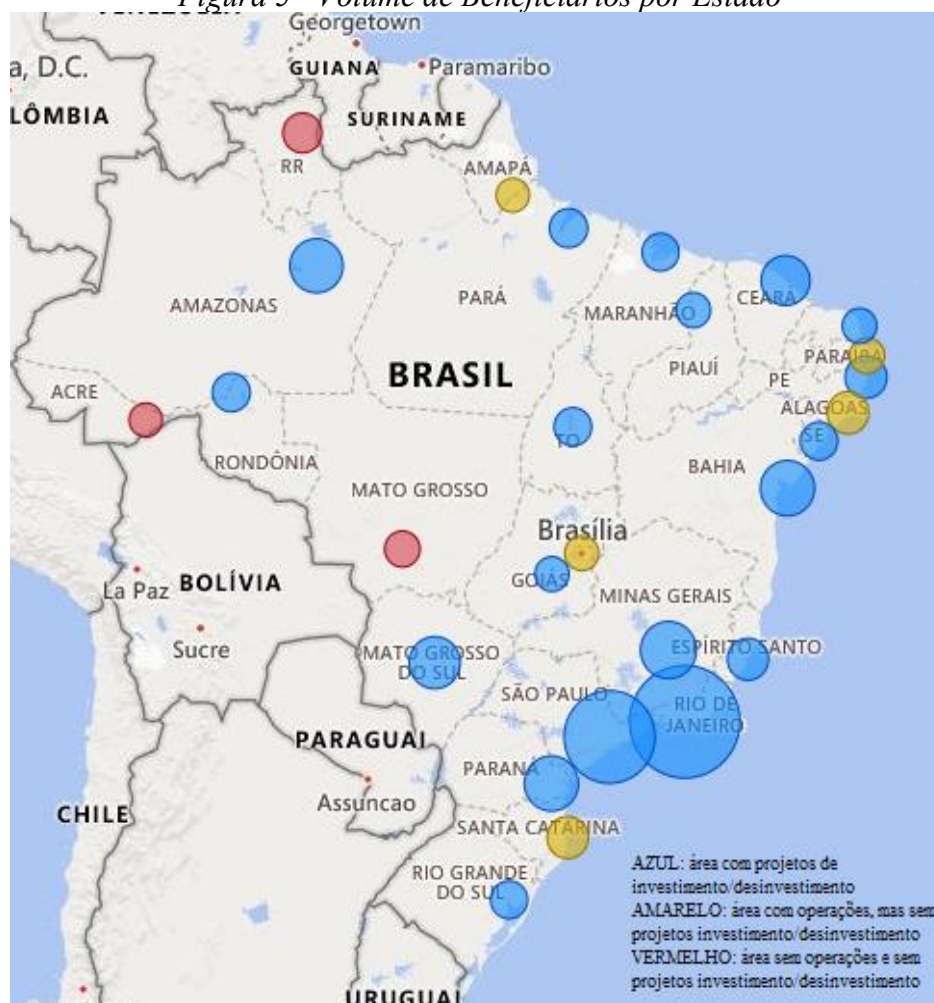
35. Por sua vez, define área de abrangência como:

Aquela em que podem ocorrer interações diretas ou indiretas com projetos, atividades e operações da companhia, considerando o contexto de localização, arranjo territorial, distribuição populacional e a dinâmica social existente **no entorno imediato dos mesmos.** (grifou-se)

36. Deste modo, com base nos normativos da Petrobras, os atos gratuitos para serem autorizados pela DE devem ter como beneficiários indivíduos, grupos e organizações que estejam no entorno imediato das áreas das operações, dos projetos de investimento e de desinvestimento da companhia.

37. Contudo, conforme ilustrado na Figura 5, o programa social tem abrangência nacional e não se restringe a indivíduos que estejam no entorno imediato das áreas das operações, dos projetos de investimento e de desinvestimento da companhia. Ademais, ressalta-se que a Petrobras não evidenciou a delimitação da área de abrangência do programa social no entorno imediato dos projetos, atividades e operações da companhia e sim apenas indicou os ativos e beneficiários por estado (peças 66, 87 e 88).

Figura 5 - Volume de Beneficiários por Estado



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 66, 87 e 88.

38. A causa da situação encontrada está relacionada à ausência de delimitação

pormenorizada do público-alvo (características, distribuição geográfica, dados socioeconômicos, estimativa de tamanho da população-alvo, entre outros) e a não focalização do programa nos locais de abrangência das operações da Petrobras.

39. *Na definição e elaboração de um programa social um ponto importante é a delimitação de seu público-alvo, que perpassa por vários níveis, tais como: a) população potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível ao benefício; c) população priorizada para atendimento.*

40. *Contudo, no âmbito do programa social ora analisado, a definição das famílias beneficiadas e da localidade ficou sob responsabilidade das instituições donatárias, com base nos seguintes critérios genéricos definidos pela Petrobras, conforme sua resposta ao Ofício 15/2022 (peça 62, p. 6):*

a) Pessoas em situação de vulnerabilidade social, moradoras de comunidades nas proximidades das nossas áreas operacionais e participantes de projetos socioambientais desenvolvidos por instituições sem fins lucrativos parceiras da Petrobras;

b) Pessoas de baixa renda cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e outras instituições que realizam campanhas de arrecadação de alimentos das comunidades e municípios participantes da iniciativa;

c) Pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos;

41. *Inclusive, a definição dos valores de cada uma das iniciativas sociais (volume de benefícios), conforme resposta da Petrobras ao item 8 do Ofício 21/2022, não foi baseada nas áreas de abrangência priorizadas pela estatal, mas sim na capacidade de operação das instituições donatárias selecionadas (peça 77, p. 8):*

8) Detalhamento de como foi definido o valor de cada iniciativa social e o valor de cada termo de doação.

a. Foi pela quantidade de famílias por localidade? Se sim, quais as localidades priorizadas e o porquê.

Não foi pela quantidade de famílias por localidade.

b. Foi pela capacidade de operação das instituições selecionadas? Se sim, como se definiu o valor de capacidade de cada instituição.

Sim, foi pela capacidade de operação das instituições selecionadas. (...)

42. *Por fim, caberia ainda analisar qual seria a responsabilidade social da Petrobras, pois nos termos do caput do art. 154 da Lei 6.404/1976, o administrador, no caso a Diretoria Executiva, deve exercer as atribuições para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.*

43. *Cabe trazer o que estatui a Lei 13.303/2016, sobre a função social, em seu art. 27, in verbis:*

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, **nos termos da lei**, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa **compatíveis com o mercado em que atuam**.

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais,

sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

44. *Nos termos do normativo acima, a função social estaria vinculada à realização do interesse coletivo estabelecido pelo instrumento legal para criação da Petrobras.*

45. *A criação da Petrobras se deu pela Lei 2.004/1953, posteriormente, revogada pela Lei 9.478/1997. Esta lei, ao tratar da Petrobras nos arts. 61 a 66, não definiu qual o interesse coletivo ou imperativo nacional que justificou a sua criação, até porque, na ocasião, não havia esta exigência expressa, como consta da Lei 13.303/2016, esta posterior àquela.*

46. *Como não há lei que indique, de forma clara, o relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, como determina a Constituição, a Petrobras, mediante seu Estatuto Social, conceituou o interesse coletivo que a baliza, nos seguintes termos:*

Art. 3º- A Companhia tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além das atividades vinculadas à energia, podendo promover a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de todas as formas de energia, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins.

(...)

§3º- A Petrobras poderá ter suas atividades, desde que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação, visando ao atendimento do objetivo da política energética nacional previsto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

47. *Portanto, observa-se que o interesse público a ser perseguido pela Petrobras não é o interesse público genérico, mas sim o interesse público específico que motivou a sua criação. Considerando que o programa social visa conceder auxílio a famílias vulneráveis, por meio de doação de gás e de cestas básicas, não seria possível concluir que ele estaria incluso na função social precípua da criação da Petrobras, uma vez que não há relação do programa social com os objetivos da política energética nacional, exaustivamente listados no art. 1º da Lei 9.478/1997.*

48. *A finalidade de assistência a famílias vulneráveis em âmbito nacional é de responsabilidade da Administração Direta, a qual formula e implementa políticas públicas conforme o devido rito legal e nos moldes das boas práticas relacionadas à matéria. Em situações excepcionais, até se pode admitir que a empresa estatal forneça um destino para bens próprios dotados de características diferenciadas e aptos a satisfazer necessidades de cunho social, como os bens inservíveis, ou forneça auxílio à sociedade em caso de emergência ou calamidade pública pontual e declarada, como no fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual e materiais de higiene no ápice da pandemia do Covid-19.*

49. *Ademais, cabe destacar que, outras empresas que atuam no setor de óleo e gás participaram da iniciativa B (Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos). Contudo, as suas participações não se deram por meio de doação de valores ou produtos nos moldes realizados pela Petrobras, mas sim por meio de indicação de seus projetos socioambientais em suas áreas de interesse em comum com a Petrobras, conforme resposta ao Ofício 21/2022-TCU/SeinfraPetróleo (peça 77, p. 11):*

11) Quais os valores e quais os produtos que as empresas Baker Hughes, Enauta, GNA – Gás Natural Açú, Infotec Brasil, PetroRio, Repsol Sinopec Brasil, Schlumberger, Subsea 7, TechnipFMC e Vibra, informadas na Nota Técnica como empresas do ramo participantes do programa do gás, firmaram na parceria da iniciativa B de 2022?

As empresas participantes da Iniciativa do Setor de Óleo e Gás, ligada a Iniciativa B, não doaram valores ou produtos, mas indicaram cerca de 20 projetos socioambientais apoiados por elas e que atuam em municípios e áreas de interesse comum da Petrobras e demais empresas do setor de óleo e gás. O objetivo foi beneficiar famílias em situação de vulnerabilidade participantes desses

projetos, ampliando a capilaridade da iniciativa social de doação de gás de cozinha, em território de interesse mútuo.

Dessa forma, **além de já terem acesso a ações de educação, geração de renda e atividades esportivas e culturais continuadas através dos projetos socioambientais das empresas participantes, cerca de sete mil famílias irão também receber até cinco auxílios, na forma de voucher, fornecidos pela Petrobras para compra do GLP durante o ano de 2022.**

12) As empresas Baker Hughes, Enauta, GNA – Gás Natural Açú, Infotec Brasil, PetroRio, Repsol Sinopec Brasil, Schlumberger, Subsea 7, TechnipFMC e Vibra participam nas cinco regiões do país ou apenas na área de abrangência dos seus projetos socioambientais?

As empresas não participam nas cinco regiões do país, **somente em municípios e áreas de interesse comum da Petrobras** e este grupo de empresas, **que em sua grande maioria (98%) estão localizadas no Estado do Rio de Janeiro.** (grifou-se)

50. Deste modo, não se vislumbra que a doação financeira para aquisição de gás e de cestas básicas a famílias vulneráveis em abrangência nacional, não focalizada em áreas de influência imediata da Petrobras e sem que houvesse situação de emergência ou de calamidade pública declarada, estaria enquadrada no interesse coletivo a ser desenvolvido pela Petrobras, tampouco estaria inclusa na sua responsabilidade social.

Do desalinhamento ao item 1.5 do PL-0SPB-00013 da Política de Responsabilidade Social da Petrobras

51. Nos itens 7 a 9 do DIP RS 14/2021 (peça 42, p. 2), a Gerência de Responsabilidade Social explicitou o alinhamento do programa social com a Política de Responsabilidade Social da Petrobras nos seguintes termos:

7. A Política de Responsabilidade Social da Petrobras, aprovada pelo Conselho de Administração (C.A.) em 29/3/2017 (Ata CA 1.486, Item 14, Pauta 51), **prevê que a Companhia invista em programas e projetos socioambientais**, contribuindo para as comunidades onde atua e, de forma ampliada, para a sociedade, em alinhamento aos objetivos do negócio e colaborando para a conservação do ambiente e melhoria das condições de vida. (grifou-se)

52. O texto descrito no item 7 do DIP RS 14/2021 é uma das diretrizes da Política de Responsabilidade Social elencadas no item 1.5 da PL-0SPB-00013 (peça 46, p. 2), **in verbis:**

1.5. Investir em **programas e projetos socioambientais**, contribuindo para as comunidades onde atuamos e, de forma ampliada, para a sociedade, em alinhamento aos objetivos do negócio e colaborando para a conservação do ambiente e melhoria das condições de vida. (grifou-se)

53. Por sua vez, consta do item 5 do PL-0SPB-00013 que os conceitos e as definições nele referenciados estão disponíveis no DI-IPBR-00288 - Termos e Conceitos Utilizados em Responsabilidade Social (peça 47, p. 12).

54. Utilizando o DI-IPBR-00288, observa-se a seguinte definição para projetos socioambientais:

Iniciativas associadas aos objetivos estratégicos do Programa Petrobras Socioambiental que visam a contribuir para um ambiente ecologicamente equilibrado e socialmente equitativo. Consiste num esforço de caráter temporário, ou seja, com início e fim previamente definidos e requer a alocação de recursos humanos, materiais e financeiros para viabilizar sua execução. (grifou-se)

55. De modo que, para que a justificativa exposta no item 7 do DIP RS 14/2012 pudesse servir como embasamento para o alinhamento do programa social do gás com a Política de Responsabilidade Social da Petrobras, era necessário que o referido programa estivesse associado ao Programa Petrobras Socioambiental. Contudo, conforme resposta da Petrobras ao item 4 do Ofício 19/2022, o programa social não está incluído na carteira do Programa Petrobras Socioambiental (peça 63, p.1):

O programa de doação (GLP) não está incluído na Carteira do Programa Petrobras Socioambiental. Trata-se de doação por meio de Iniciativa Corporativa Estruturada conforme padrão PP-IPBR-00688 GERIR DOAÇÕES. (grifou-se)

56. Além disso, no mapa de processos da Petrobras (Figura 6), o padrão de Gerir Doações,

apesar de ser inserido dentro do macroprocesso de Gerir Responsabilidade Social como parte do Gerir Engajamento do Público Interno e Externo, não interage com os demais processos da área que estão relacionados ao planejamento e monitoramento de projetos socioambientais. Não há qualquer menção aos outros processos do macroprocesso de Gerir Responsabilidade Social no padrão de processo Gerir Doações. Ou seja, as entradas e saídas do processo de gerir doações não se comunicam com outros processos de responsabilidade social definidos pela Petrobras, tampouco se comunicam com os processos de planejamento e monitoramento de projetos socioambientais (peças 49 e 55).

*Figura 6 - Mapa de processos do Macroprocesso Gerir Responsabilidade Social
[figura no original]*

Fonte: peça 49

57. *Sobre esse aspecto, em comentários ao relatório preliminar do primeiro ciclo, os gestores afirmaram que o fato de o padrão Gerir Doações (PP-1 PBR-00688) apresentar diferenças em relação às demais atividades do macroprocesso Gerir Responsabilidade Social decorre dele ser um processo implementado de forma robusta e expedita, em função da necessidade de uma atuação rápida, conforme demandava a situação de pandemia de Covid-19 no país (peça 39, p. 4). Contudo, não se observa coerência nessa argumentação, uma vez que o ápice da pandemia ocorreu ao longo de 2020 e nos primeiros meses de 2021, enquanto o programa social do gás despenderá cerca de 90% dos seus recursos em 2022.*

58. *Ademais, o programa social não está alinhado às boas práticas atuais de responsabilidade social. O DI-IPBR-00288 não define responsabilidade social. Entretanto, ele estabelece, como uma de suas referências, a norma ABNT NBR ISO 26000:2010 - Norma Brasileira de Diretrizes sobre Responsabilidade Social. Esta norma ABNT conceitua, em seu item 2.10, iniciativa de responsabilidade social como programa ou atividade expressamente dedicada a atingir um objetivo específico relacionado à responsabilidade social. Por sua vez, conceitua, em seu item 2.18, responsabilidade social como:*

responsabilidade de uma organização pelos impactos de suas decisões e atividades (produtos, serviços ou processos) na sociedade e no meio ambiente, por meio de um comportamento ético e transparente que:

- a) contribua para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e bem-estar da sociedade;*
- b) leve em consideração as expectativas das partes interessadas;*
- c) esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com as normas internacionais de comportamento; e*
- d) esteja integrada em toda a organização e seja praticada em suas relações (atividades da organização dentro de sua esfera de influência). (grifou-se)*

59. *Dentro desta definição não se pode dizer que os impactos da pandemia do Covid-19 na sociedade ou no meio ambiente decorreram das decisões e/ou das atividades da Petrobras. Por outro lado, o aumento do preço do GLP, este sim, decorre de decisões empresariais da Petrobras e não foi explorado como causas do problema público.*

60. *De forma suplementar, cabe trazer as características da responsabilidade social, expostas na norma ABNT NBR ISO 26000:2010:*

3.3.4 Integração da responsabilidade social

*Pelo fato de a responsabilidade social dizer respeito a impactos potenciais e reais das decisões e atividades da organização, as atividades cotidianas regulares da organização constituem o comportamento mais importante a ser abordado. Convém que a responsabilidade social seja parte integrante da principal estratégia organizacional, com **accountability** em todos os níveis apropriados da organização, e que esteja refletida nos processos decisórios e seja levada em consideração na implementação das atividades.*

*A **filantropia** (nesse contexto entendida como doações a causas beneficentes) pode ter um impacto positivo na sociedade. Entretanto, convém que não seja usada por uma organização como um substituto da integração da responsabilidade social na organização.*

(...)

A responsabilidade social tem como foco a organização e refere-se às responsabilidades da organização com a sociedade e o meio ambiente.

(...)

*Uma forma eficaz da organização identificar sua responsabilidade social é familiarizar-se com as questões relativas à responsabilidade social nos seguintes sete temas centrais: governança organizacional; direitos humanos; práticas de trabalho; meio ambiente; práticas leais de operação; questões relativas ao consumidor; **envolvimento e desenvolvimento da comunidade**. Esses temas centrais cobrem os impactos econômicos, ambientais e sociais mais prováveis que convém que sejam tratados pelas organizações.*

(...)

*A contribuição de uma organização para o desenvolvimento da comunidade pode ajudar a promover níveis mais elevados de bem-estar na comunidade. O desenvolvimento, entendido de uma maneira ampla, é a melhoria na qualidade de vida de uma população. **O desenvolvimento da comunidade não é um processo linear. Mais do que isso, é um processo de longo prazo em que interesses diferentes e conflitantes estarão presentes.** Há características históricas e culturais que tornam cada comunidade singular e que irão influenciar as possibilidades de seu futuro. O desenvolvimento da comunidade é, portanto, o resultado de aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais e depende das características das forças sociais envolvidas. As partes interessadas da comunidade podem ter interesses diferentes, até mesmo conflitantes. O compartilhamento de responsabilidades é necessário para a promoção do bem-estar da comunidade como um objetivo comum.*

*Questões de desenvolvimento da comunidade com que a organização pode contribuir incluem a **geração de emprego por meio da expansão e diversificação das atividades econômicas e do desenvolvimento tecnológico**. Ela também pode contribuir por meio de investimentos sociais em geração de riqueza e renda por meio de **iniciativas de desenvolvimento econômico local; expansão de programas de educação e capacitação; promoção e preservação da cultura e das artes; e prestação e/ou promoção de serviços de saúde para a comunidade**. O desenvolvimento da comunidade pode incluir o fortalecimento institucional da comunidade, seus grupos e fóruns coletivos, programas culturais e socioambientais, além de redes locais envolvendo várias instituições. (grifou-se)*

61. *O programa social do gás, conforme detalhado na visão geral do objeto, é implementado via transferência de recursos financeiros para entidades sem fins lucrativos, responsáveis por adquirir os botijões de gás e cestas básicas, e, posteriormente, doar a determinadas famílias por elas selecionadas. Ainda, não houve qualquer envolvimento dos afetados ou beneficiários no processo de formulação e escolha das iniciativas sociais pela Petrobras (peça 62, p. 4).*

62. *Também não se vislumbra que a distribuição de botijões de gás e cestas básicas possa se enquadrar como uma iniciativa que contribua com o desenvolvimento econômico da comunidade. Tampouco é um processo de longo prazo da organização com a promoção de níveis mais elevados de bem-estar da comunidade.*

63. *Nesse âmbito, com base nas características transcritas anteriormente, considera-se que não há enquadramento do programa social nos conceitos de responsabilidade social elencados na norma ABNT NBR ISO 26000:2010. Ante a ausência deste enquadramento, entende-se que o programa social do gás é uma ação filantrópica, haja vista ser apenas uma doação com fins beneficentes.*

64. *Caberia ainda colocar que a ABNT NBR ISO 26000:2010, ao discorrer sobre o histórico da responsabilidade social das organizações, expõe que a noção inicial da responsabilidade social era centrada em atividades filantrópicas, como doações a instituições. Entretanto, temas como práticas leais de operação, direitos humanos, meio ambiente, defesa do consumidor, combate à fraude e à corrupção e envolvimento com a comunidade foram recebendo maior atenção ao longo do tempo. Neste esteio, a norma destaca que atividades filantrópicas por si só não atingem o objetivo de integrar responsabilidade social na organização.*

65. *Cabe também destacar que o programa social também se distancia dos conceitos atuais de*

Environment, Social e Governance (ESG) e de sustentabilidade organizacional. Nessa linha, Celso Funcia Lemme (2017) afirma que ‘sustentabilidade corporativa não deve ser confundida com ações ambientais ou sociais isoladas conduzidas por empresas, muitas vezes através de organizações separadas da estrutura principal, como funções de propósitos específicos’ e destaca que ‘menos ainda, deve ser aproximada dos ideais de caridade e filantropia’.

66. *Para Lemme (2017), essas iniciativas têm importância na construção de um mundo melhor, mas é um erro conceitual associá-las à sustentabilidade corporativa. Esta, por sua vez, parte da inserção dos aspectos ambientais e sociais no modelo de negócios das empresas, práticas que devem ser priorizadas em momentos de escassez.*

67. *Nesse contexto, a descrição do indicador de Filantropia e Cidadania Corporativa da Dimensão Social do S&P Global (peça 65), utilizado como parte da fundamentação do programa social pelas Petrobras, aduz que as iniciativas sociais estejam alinhadas às metas de desenvolvimento sustentável e de negócio da organização, inclusive destaca que as organizações devem ter a capacidade de mensurar a efetividade dessas iniciativas de uma perspectiva de custo-benefício, o que não foi realizado pela Petrobras no âmbito do programa social.*

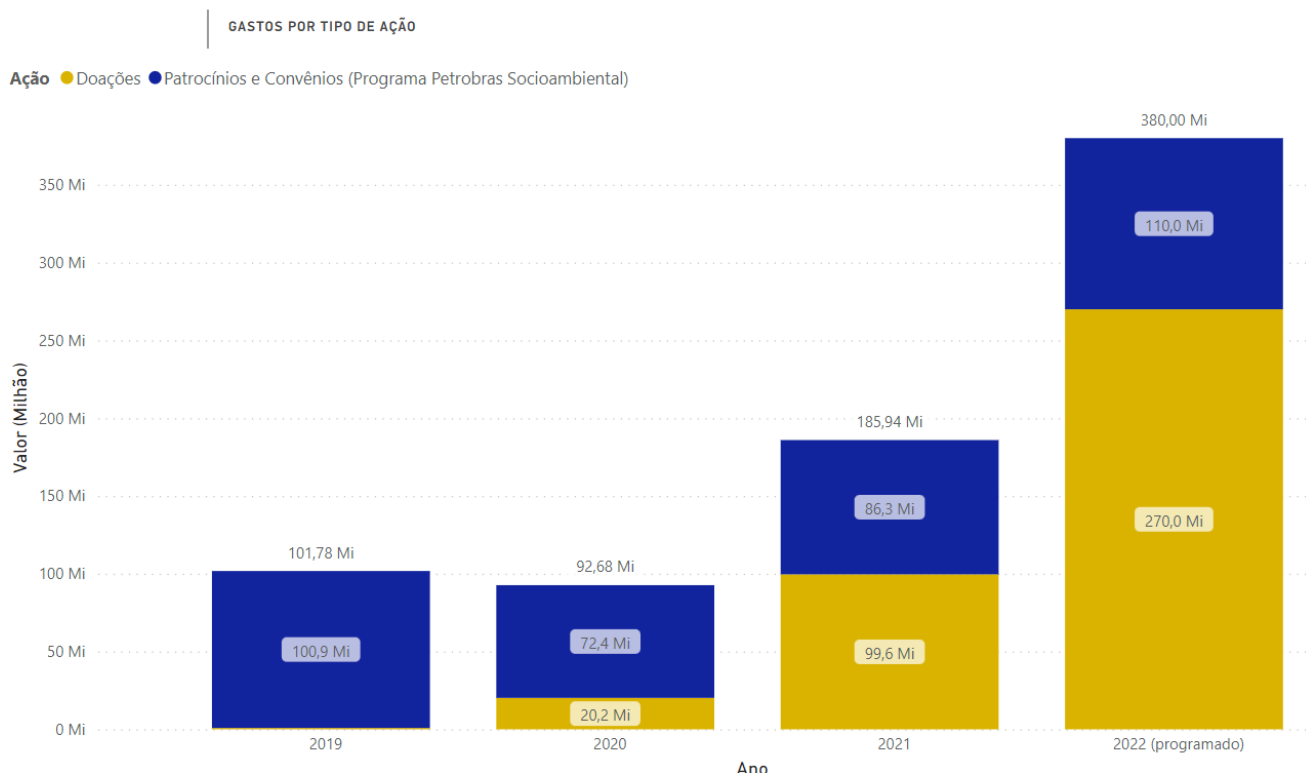
68. *Das orientações acima, conclui-se que atividades filantrópicas não são mais consideradas como atividades de responsabilidade social, devendo, inclusive, ser substituídas por ações de responsabilidade social com características mais sustentáveis.*

69. *Deste modo, o não enquadramento do programa social nos programas e projetos socioambientais da Petrobras e, ainda, a não observância das boas práticas atuais de responsabilidade social, embasadas aqui na norma ABNT NBR ISO 26000:2010, são as principais causas de aprovação do programa social sem alinhamento com a Política de Responsabilidade Social da Petrobras.*

70. *Essa situação encontrada tem o efeito potencial de perpetuar a priorização de ações filantrópicas na Petrobras, impactando na integração da responsabilidade social na organização e na sustentabilidade das ações sociais.*

71. *Conforme observa-se no gráfico da Figura 7, as ações sociais da Petrobras, antes do programa social de doação de gás, eram feitas, majoritariamente, via patrocínios e convênios junto a entidades parceiras no âmbito do Programa Petrobras Socioambiental. Entretanto, em 2021, o valor dispendido em doações ultrapassou os valores dispendidos em patrocínios e convênios com a implementação das primeiras iniciativas do programa social (peça 62, p. 8). Ademais, para 2022, o montante programado para o Programa Petrobras Socioambiental, implementado via patrocínios e convênios, foi de R\$ 110 milhões enquanto o valor dos recursos programados para o programa do gás foi de R\$ 270 milhões, mais que o dobro daquele montante (peça 63, p. 1).*

Figura 7 - Gastos Doações x Patrocínios e Convênios



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados das peças 62 e 63

72. Além disso, em janeiro de 2022, ocorreu a alteração do PP-IPBR-00688 – Gerir Doações para a versão B, a qual passou a englobar a hipótese de doações por meio de Iniciativa Corporativa Estruturada sem inclusão em Tabela de Limite de Competência (peças 56 e 78). Na versão A do padrão de Gerir Doações, vigente à época da aprovação do programa, só existiam as hipóteses de doações em caso de bens inservíveis ou de situação de emergência ou de calamidade pública declarada, todas incluídas em Tabela de Limite de Competência (peças 55 e 78).

73. Essa alteração promovida no PP-IPBR-00688 – Gerir Doações, para englobar a hipótese de doações por meio de Iniciativa Corporativa Estruturada, pode ensejar a perpetuação de ações filantrópicas, similares à ora analisada, e não em projetos e programas socioambientais, em contrariedade ao §2º do art. 27 da Lei 13.303/2016, pois poderia afastar a obrigação da empresa estatal em atuar em ações de interesse compatíveis com o seu mercado e com seu papel de entidade da administração indireta.

74. Em comentários do relatório preliminar do primeiro ciclo, os gestores argumentaram acerca da dinamicidade das ações de responsabilidades sociais, de modo que, no âmbito do programa social do gás, se procurou adotar as práticas de doações do mercado, considerando o contexto social vigente e os impactos sociais, econômicos e de saúde decorrentes da pandemia do Covid-19, os quais ensejariam uma priorização de ações assistencialistas (peça 39, p. 3 a 5). Sobre esse aspecto, não se afasta a possibilidade de a Petrobras incorporar boas práticas de mercado. Contudo, é imprescindível que a estatal observe a sua função social e os princípios legais enquanto sociedade de economia mista, como já colocado neste Achado 1.

75. Ainda, cabe ressaltar que o Programa Petrobras Socioambiental e outras ações da área de responsabilidade social da organização, como o Programa de Direitos Humanos e o Programa Corporativo de Voluntariado, não foram escopo desta fiscalização, de modo que a eficácia, eficiência e conformidade dessas iniciativas não foram objeto de avaliação.

76. Por outro lado, constatou-se, ao contrário do que se afirmou nos itens 7 a 9 do DIP RS 14/2021 (peça 42, p. 2), que o programa social do gás, objeto desta fiscalização, não estava alinhado ao item 1.5 do PL-0SPB-00013 Política de Responsabilidade Social da Petrobras. Com isso, nota-se

uma incongruência entre a política de responsabilidade social vigente na época e a manifestação dos gestores, assim como não há clareza sobre a função e os impactos da alteração no PP-IPBR-00688 – Gerir Doações, que englobou a hipótese de doações por meio de Iniciativa Corporativa Estruturada.

77. *Apesar das justificativas apresentadas pela Petrobras, a companhia evoluiu o entendimento, excluindo a modalidade por iniciativa estruturada na versão D (peça 149), datada de 5/4/2023, do padrão gerir doações (PP-IPBR-00688). Nele passou a constar as modalidades: (a) calamidade pública e situação de emergência, (b) bens inservíveis e (c) itens que constam nos achados e perdidos da empresa.*

78. *Ainda que a versão D do padrão atendesse parcialmente aos apontamentos do relatório preliminar, a Petrobras, em revisão posterior, versão E (peça 178), datada de 6/5/2025, incluiu mais duas modalidades: (d) doações de bens e serviços baseadas no relacionamento com comunidades das áreas de abrangência e/ou influência de atividades da Petrobras; e (e) demais doações de bens da companhia.*

79. *Com as atualizações, o item 3.1.3 passou a descrever a tabela limite de competência (TLC) sendo aplicável a móveis inservíveis (b) e em situações de emergência e calamidade pública (a). Assim, não engloba as demais modalidades de doação. Na sequência, no item 3.1.4 são apresentados exemplos de itens que possam ser doados: ‘(...) itens de segurança e higiene, material de construção, itens de alimentação, água, dentre outros’.*

80. *Dessa forma, o argumento apresentado pela companhia, relacionado ao item em questão (i.e), era válido no contexto da versão D do padrão Gerir Doações. Isso porque, nessa versão, a iniciativa estruturante havia sido retirada, o que, segundo a empresa, resultava na perda do objeto em discussão. No entanto, na versão E, elaborada cerca de um mês após o envio dos últimos comentários dos gestores, foram introduzidas novas modalidades de doação que, embora utilizem nomes diferentes, permitem a realização de ações semelhantes às previstas na iniciativa estruturante.*

81. *Em continuidade à análise, passa-se agora à atualização da Política de Responsabilidade Social. A Petrobras promoveu a revisão do documento, incluindo o item 4.17 (peça 158) que trata dos dispêndios em doações:*

Política de Responsabilidade Social: 4.17 Realizar ações voluntárias, como doações em situações de emergência ou calamidades públicas, e doações a fundos de direitos e de assistência social, em benefício de grupos vulnerabilizados e minorizados, com especial atenção aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, e doações de bens móveis inservíveis.

82. *Assim, introduziu-se a prática de doações na Política de Responsabilidade Social. Ressalta-se que a descrição do texto enfatiza: com especial atenção aos povos indígenas e às comunidades tradicionais.*

83. *Constata-se, porém, que a maior parte das operações da Petrobras até a presente data ocorre em regiões urbanas, áreas industriais, zonas costeiras e marítimas, onde estão situadas unidades de exploração, refino, transporte e distribuição. Não se observa, de forma predominante ou sistemática, a presença significativa ou majoritária de comunidades indígenas ou tradicionais nesses territórios. Portanto, não se pode afirmar que estes grupos configurem, na prática, os grupos mais impactados pelas atividades da Petrobras, conforme a própria definição de comunidade da empresa na Diretriz DI-IPBR-00288 - Termos e Conceitos Utilizados em Responsabilidade Social da Petrobras, transcrito no parágrafo 34.*

84. *Ao priorizar esses grupos, a companhia atua em desacordo com o §2º do Art. 27 da Lei 13.303/2016, direcionando preponderantemente recursos para públicos com os quais não possui relação direta de impacto ou reciprocidade e nem compatível com o ambiente em que operam. A atuação da Petrobras em responsabilidade social deve estar necessariamente atrelada aos seus impactos e riscos socioambientais, conforme as diretrizes da governança corporativa, Lei das Estatais e os princípios da equidade e impessoalidade. O favorecimento explícito a determinados grupos, que não correspondem à maioria das comunidades efetivamente abrangidas, contraria o princípio da*

razoabilidade e da boa administração dos recursos da empresa.

85. *Além disso, a destinação preferencial de recursos corporativos a grupos vulneráveis cuja proteção e promoção são deveres constitucionais do Estado (Art. 231 da CF/88) caracteriza-se como deslocamento indevido de função pública para uma estatal, sem base jurídica específica. A atuação da Petrobras, como sociedade de economia mista, deve respeitar a distinção entre as obrigações sociais do Estado e os compromissos corporativos de interesse público, sem sobreposição de competências.*

86. *Ainda, em decorrência dos novos comentários dos gestores apresentados no segundo ciclo do acompanhamento, a Petrobras entendeu pertinente a necessidade de delimitação de público-alvo previamente à execução de ação social. Com isso, o Padrão gerir doações foi atualizado no item 3.1.20:*

Padrão Gerir Doações: 3.1.20. No documento de aprovação de cada doação a ser realizada pela Petrobras é necessário incluir os critérios que foram utilizados para definição do público-alvo. As doações só poderão ser realizadas para públicos localizados nas áreas de abrangência ou influência da Petrobras. As definições de 'Área de abrangência' e 'Área de influência' constam na DI-IPBR-00288 TERMOS E CONCEITOS UTILIZADOS EM RESPONSABILIDADE SOCIAL

Conclusão

87. *Conclui-se, portanto, que: (i) não havia competência legal para a Diretoria Executiva da Petrobras autorizar doações financeiras a entidades sem fins lucrativos para aquisição de gás e de cestas básicas para comunidades das quais não participe a empresa, sem focalização do público-alvo e da área de abrangência e, ainda, sem a vigência de emergência ou calamidade pública declarada em âmbito federal; (ii) o programa social com foco na doação de gás de cozinha não estava alinhado à Política de Responsabilidade Social da Petrobras, uma vez que ele não estava incluído na carteira do Programa Petrobras Socioambiental, em desconformidade ao item 1.5 da Política de Responsabilidade Social da Petrobras vigente na época, e não estava aderente às boas práticas atuais relacionadas à matéria, expostas na norma ABNT NBR ISO 26000:2010, tendo em vista que tinha uma ação filantrópica (doação). Além disso, as frequentes alterações no padrão de procedimento 'Gerir Doações' – ora restringindo, ora ampliando as possibilidades de doações, como se observa em sua última atualização (PP-IPBR-00688 – Gerir Doações, versão E) – e a inclusão do item 4.17 na Política de Responsabilidade Social indicam um aumento no risco de a estatal manter a filantropia como mecanismo substituto da integração da responsabilidade social na organização.*

III.1.1. Proposta de Encaminhamento:

88. *De forma induzir a prevenção de situações futuras análogas, propõe-se, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras de que a ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização dos locais que estejam na abrangência das suas operações levou à autorização da prática de atos gratuitos fora da comunidade de que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras;*

89. *Além disso, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Petrobras que:*

(i) aprimore o seu processo de doações quanto à delimitação pormenorizada do público-alvo a indivíduos que podem impactar ou ser impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, a qual perpassa por vários níveis, tais como: a) população potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível ao benefício; c) população priorizada para atendimento;

90. *Em complemento, determinar a Petrobras, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:*

(ii) revise a sua Política de Responsabilidade Social e os padrões relacionados com observância ao art. 27 da Lei 13.303/2016 e às demais obrigações legais aplicáveis à

sociedade de economia mista, bem como o alinhamento às boas práticas atuais de responsabilidade social, a exemplo da ABNT NBR ISO 26000:2010.

91. *Como benefícios da implementação das deliberações, espera-se maior aderência das ações sociais da estatal à sua função social e que, em iniciativas sociais futuras, a Petrobras não extrapole esta função com a execução de ação pública assistencialista de abrangência nacional e insustentável a longo prazo, dado que ações públicas dessa natureza devem observar o devido rito legal e as boas práticas do ciclo de políticas públicas.*

92. *Complementarmente, espera-se que os recursos da estatal disponíveis para ações sociais sejam majoritariamente dispendidos em projetos e programas de envolvimento e desenvolvimento da comunidade a longo prazo, promovendo níveis mais elevados de bem-estar social em sua área de abrangência.*

III.2. Achado 2: Ausência de motivação prévia para a incorporação de cestas básicas no programa social

93. *Devido à não observância do problema público base do programa social, ocorreu, durante o desenho do programa, a incorporação de cestas básicas financiadas pela Petrobras entre os produtos do programa social sem motivação clara e congruente prévia, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999, o que gerou perda de vínculo entre o produto do programa social e a motivação que fundamentou a ação da Petrobras, impactando o objetivo de reduzir o número de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção.*

Situação Encontrada

94. *Conforme discorrido no DIP RS 14/2021, que propôs a estruturação de iniciativas sociais voltadas para famílias em condições de vulnerabilidade social, o problema público foco do programa social era o não acesso ou não uso de meios de cocção seguro por essas famílias - cenário que, segundo relato da Petrobras, foi agravado pelo desemprego e efeitos da pandemia do Covid-19. Como consequências desse problema, relataram-se as consequências danosas à saúde das pessoas, como doenças respiratórias e câncer, e ao meio ambiente.*

95. *Para caracterizar o problema público, a Petrobras utilizou-se de dados do Balanço Energético Nacional da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), os quais apontam a elevação da participação da lenha na matriz energética residencial de 24,4% para 26,1% e de recuo do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) de 26,5% para 24,4% no período de 2016 a 2020 (peça 42).*

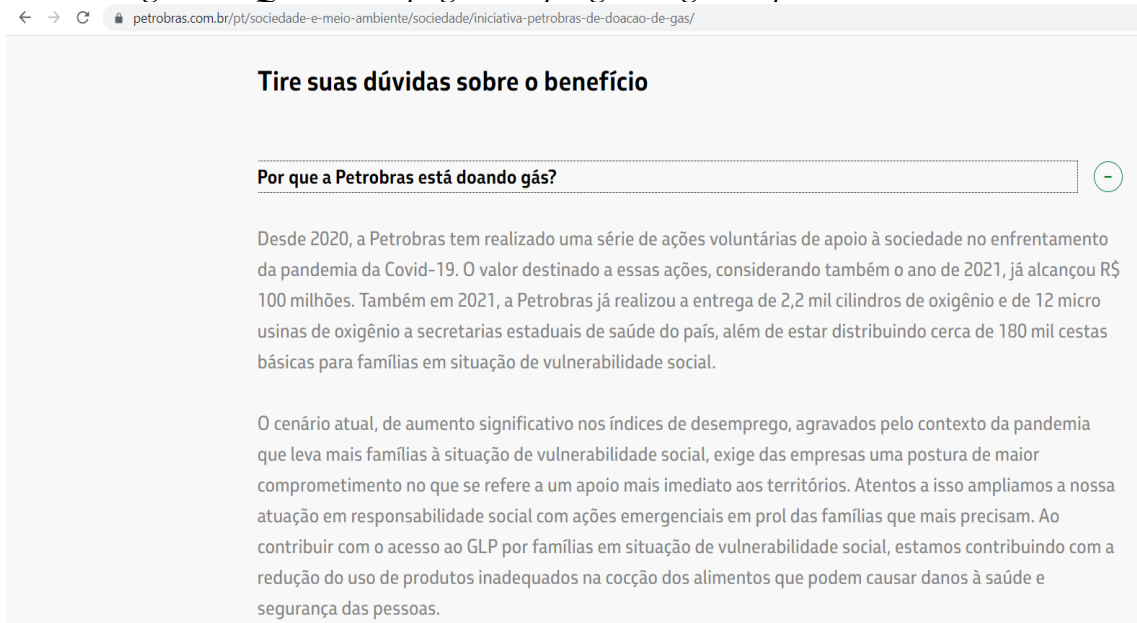
96. *Por sua vez, o agravamento da situação de vulnerabilidade social do país foi fundamentado em dados quantitativos de: famílias brasileiras em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único (14,7 milhões); taxa de desemprego no país, apontada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no segundo trimestre de 2021(14,1%); e domicílios, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, com acesso físico de energia moderna de cocção (98,6%), gás canalizado ou GLP (peça 42).*

97. *As consequências danosas do uso de lenha na cocção à saúde das pessoas foram apresentadas pela estatal por meio de dados de estudos, os quais correlacionam as concentrações altas de partículas durante a queima da lenha, acima dos limites sugeridos pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ao agravamento de doenças respiratórias e ao câncer (peça 42).*

98. *Ademais, a Petrobras destacou que o GLP é um dos principais produtos oferecidos pela empresa no mercado brasileiro, possuindo uma participação no mercado na ordem de 98,5% até julho de 2021. Afirmou que, desde os primeiros impactos sociais e econômicos causados pela pandemia, a empresa tem feito contribuições com a sociedade, tais como doação de EPIs, cestas básicas, combustíveis para sistemas de saúde etc., bem como realizado projetos socioambientais. Dessa maneira, o programa ora analisado seria mais uma ação social no contexto vigente (peça 42).*

99. *A página institucional do programa social, conforme ilustrado na Figura 8, também confirma a caracterização do problema alvo da ação social entorno do uso de mecanismos inadequados de cocção de alimentos:*

Figura 8 - Questão da página do programa gás no portal da Petrobras



Fonte: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/iniciativa-petrobras-de-doacao-de-gas/>, acesso em 02/06/2022 100.

Contudo, a situação encontrada é de que, ao longo do desenho das iniciativas sociais do programa social, ocorreu um desvio de foco dos motivos determinantes para implementação do programa social com foco na distribuição de gás de cozinha, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999. Isso porque houve a incorporação de cestas básicas nos produtos das doações do programa sem uma motivação clara e congruente prévia, nos moldes realizados com o GLP (peça 45):

Síntese

Encaminhar à Diretoria Executiva (D.E.) para validar, e encaminhar para deliberação do Conselho de Administração (C.A.) as propostas de iniciativas sociais, para implementação em 2022, voltadas para famílias em situação de vulnerabilidade social, para contribuir com o acesso a insumos essenciais, com foco no Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), **incluindo também cestas básicas/cartões alimentação em uma das proposições abaixo apresentadas.**

(..)

10.3. Cada família selecionada deverá receber kits com 01 voucher/cartão para auxílio à aquisição de GLP, ou mesmo unidade do próprio insumo (botijão de 13kg de GLP), além de **01 cesta básica/cartão**, totalizando até 05 kits entregues por família ao longo do ano de 2022, com intervalos de aproximadamente 60 dias entre as entregas. (grifou-se)

101. Diante disso, questionou-se, no Ofício 015/2022, especificamente à Petrobras qual a relação da cesta básica com a exposição de motivos e justificativa que fundamentaram a autorização da estruturação das iniciativas do programa social. A estatal respondeu que (peça 62, p. 1):

Conforme item 4.1 do DIP RS 14/2021, 'o contexto de vulnerabilidade social, agravado pelo desemprego e os efeitos da pandemia, traz maiores dificuldades sobre a capacidade das pessoas em adquirir itens da cesta básica e faz com que muitas famílias precisem optar entre a compra de alimentos e outros bens e serviços considerados essenciais à sua sobrevivência.' Além disso, a entrega dos alimentos, por meio de cestas básicas, é fundamental para atendimento dos objetivos do programa da Petrobras, uma vez que as doações de GLP e das cestas básicas são associadas.

102. Entretanto, o mencionado item do DIP RS 14/2021 não traz qualquer fundamentação relacionada à cesta básica. Em que pese a síntese do DIP RS 14/2021 constar como finalidade do programa a contribuição para acesso a insumos essenciais pela população em situação de vulnerabilidade, não há qualquer menção à situação de insegurança alimentar dos indivíduos na caracterização do problema-alvo. Pelo contrário, no DIP RS 14/2021, há a alegação de que as pessoas em contexto de vulnerabilidade social costumam optar por comprar alimentos em vez de outro

bem essencial, como GLP, vejamos a sua transcrição completa:

4.1 O contexto de vulnerabilidade social, agravado pelo desemprego e os efeitos da pandemia, traz maiores dificuldades sobre a capacidade das pessoas em adquirir itens da cesta básica e faz com que muitas famílias precisem optar entre a compra de alimentos e outros bens e serviços considerados essenciais à sua sobrevivência. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua (IBGE, 2019) no que se refere ao acesso físico de energia moderna para cocção, no Brasil 98,6% dos domicílios do Brasil tem acesso a gás canalizado ou GLP. Deste total, o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), conhecido popularmente como gás de cozinha, usado por 91,1% das famílias enquanto apenas 7,5% usam gás encanado (como é chamado o gás natural), segundo dados de 2019 do IBGE (último dado disponível).

103. Ainda, o item seguinte do DIP RS 14/2021 reforça o porquê de o foco do programa social ser em GLP:

4.2 O GLP é um dos principais produtos oferecidos pela Petrobras no mercado brasileiro. A empresa é a principal produtora e importadora do GLP, possuindo uma participação de mercado na ordem de 98,5% até julho /2021. A produção doméstica é proveniente das refinarias instaladas no país, representando, aproximadamente, 70% da produção total do ano. As centrais petroquímicas e as unidades de processamento do gás natural também são outras duas fontes de abastecimento interno.

104. Ademais, os membros da Diretoria Executiva, quando da aprovação do DIP RS 14/2021, destacaram em ata que (peça 43):

(...) ao invés da Companhia simplesmente doar cestas básicas ou outros insumos, está construindo uma ação relacionada a um de seus produtos, o GLP, permitindo a identificação direta com a sua atuação.

(...) as diversas matérias na mídia dando conta de acidentes. Inclusive com fatalidades, ocorridos em famílias em situação de extrema necessidade que buscaram substitutos para o GLP, o que reforça a importância da Petrobras construir iniciativas de responsabilidade social nessa área e evidencia a atualidade do tema. (grifou-se)

105. Em manifestação em relação ao relatório preliminar, os gestores argumentaram que a incorporação de cestas básicas no desenho de uma das iniciativas do programa social, iniciativa A de 2022, se deu por conta do entendimento deles de que seria adequada a continuidade do auxílio de cestas básicas às comunidades abrangidas pelos projetos socioambientais da companhia, as quais estavam sendo atendidas em iniciativas anteriores de doação de cestas básicas aprovadas pela Diretoria Executiva em março de 2021 (peça 39, p. 17 e 18). Essas iniciativas anteriores tiveram orçamento específico de aproximadamente R\$ 76,1 milhões e foram objeto de DIPs (DIP RS 5/2021, DIP RS 7/2021 e DIP RS 8/2021) e atas de reuniões próprias (Ata 5.791, Ata 5.793 e Ata 5.797).

106. Sobre esse aspecto, cabe pontuar que as iniciativas de doações anteriores ao programa social do gás não foram escopo desta fiscalização. Entretanto, da análise dos documentos encaminhados pelos gestores sobre essas iniciativas, observa-se que a fundamentação foi, essencialmente, a ocorrência de estado de calamidade pública no país relativa à emergência decorrente do agravamento da pandemia da Covid-19. Essa situação emergencial não mais estava em vigor em 2022 e, conforme manifestação dos próprios gestores (peça 39, p. 17), essas iniciativas anteriores não estão contidas no programa social objeto desta fiscalização, o qual possui orçamento próprio. Portanto, não é possível observar vínculo entre esses atos distintos.

107. A causa preponderante dessa situação encontrada foi a falha da Petrobras em não se ater ao problema público que ela alegou como fator da ação social. Isso está relacionado a não observância das boas práticas de formulação, desenho, implementação e monitoramento de uma ação social. Ao contrário dos projetos e programas socioambientais da estatal, o programa social do gás não observou esse ciclo e não executou padrões como o de diagnóstico e análise da comunidade (peça 48), o qual teria como objetivo obter um conhecimento mais amplo possível das comunidades da área de abrangência.

108. Na visão da estatal, o fato de ter se escolhido o mecanismo de doação afastou a

necessidade de observância dessas práticas, sendo que, na verdade, a doação deveria ser a conclusão após a execução do diagnóstico do problema público e da análise de alternativas para tomada de decisão.

109. *Como efeito da perda de vínculo entre o produto do programa social e a motivação que fundamentou a ação da Petrobras, há o impacto negativo no objetivo de reduzir o número de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção, uma vez que recursos que seriam gastos somente na aquisição de GLP passaram a ser gastos também na aquisição de cestas básicas. Dos valores previstos no DIP RS 17/2021, as doações de cestas básicas representariam cerca de 54% dos recursos da iniciativa A de 2022, com total estimado de até R\$ 115,5 milhões, e cerca de 20% dos recursos totais do programa.*

110. *Por outro lado, dado que as cestas básicas foram inseridas apenas no escopo da iniciativa A, que, alegadamente, atenderia apenas as comunidades abrangidas pelos projetos socioambientais da companhia, considera-se que o impacto negativo da perda de vínculo entre o produto do programa social e a motivação que fundamentou a ação da Petrobras é menor do que seria caso as cestas básicas tivessem sido incorporadas a todas as iniciativas de 2022. Contudo, isso não afasta a irregularidade constatada neste achado.*

111. *Em comentários ao relatório preliminar, os gestores informaram que doações como cestas básicas e botijões de GLP não são mais realizadas pela Companhia, tendo sido excluídas do padrão com o objetivo de atender aos apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU). Contudo, conforme exposto nos parágrafos 78 a 80, a versão E do padrão voltou a permitir doações de natureza similar. Assim, embora o fato gerador das ações de doação esteja definido em cinco possíveis modalidades, persiste a discricionariedade quanto à escolha do que será doado.*

112. *Nem as modalidades de doação ('o como'), nem os objetos passíveis de doação ('o que'), conforme positivados no PP-1PBR-00688 - Gerir Doações, apresentam, por si só, fragilidades em suas definições. A escolha do objeto a ser doado, ato discricionário do gestor, é inerente às particularidades de cada caso e, por essa razão, não se espera que esteja completamente detalhada no padrão. O que se exige, à luz do Direito Administrativo, é que, no caso concreto, o ato discricionário seja devidamente motivado, com clareza, objetividade, completude e tempestividade.*

113. *Todavia, a exigência de motivação por parte do gestor, no início do planejamento da doação, não foi identificada no padrão entre os papéis e responsabilidades.*

Conclusão

114. *Conclui-se, portanto, que a incorporação de cestas básicas financiadas pela Petrobras no desenho das iniciativas do programa social caracterizou a perda de vínculo entre o produto do programa social e os motivos que fundamentaram esta ação social (aumento de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção). Além disso, há clara ausência de vínculo entre o produto cesta básica, composta de itens de alimentação e higiene, e os produtos fornecidos pela estatal à sociedade em sua área de atuação no mercado.*

III.2.1. Proposta de Encaminhamento:

115. *De forma a induzir a prevenção de situações futuras análogas, propõe-se, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras acerca da ausência de motivação clara, congruente e prévia para a incorporação de doação de cestas básicas no programa social com foco em doação de GLP, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999.*

116. *Como benefícios da implementação das deliberações, espera-se que em ações similares futuras a Petrobras observe a necessária motivação fundamentada dos atos previamente à sua execução e o vínculo destes atos com sua área de atuação.*

III.3. Achado 3: Ausência de evidenciação da vantajosidade socioeconômica da operacionalização do programa social por meio de doação financeira

117. *Devido à não avaliação da oportunidade e da conveniência socioeconômica do modelo de implementação do programa social, à não avaliação de alternativas para o tratamento do problema*

público identificado e, ainda, ao não levantamento prévio dos custos totais, não foi demonstrada a vantajosidade de operacionalização do programa social por meio de doação financeira às instituições sem fins lucrativos selecionadas pela Petrobras frente à outra forma de alienação, contrariando o inciso XVII do art. 29 da Lei 13.303/2016, o que levou a não realização de procedimento licitatório, impactando negativamente na capacidade de operacionalização total dos recursos programados.

Situação Encontrada

118. *Conforme apresentado no DIP RS 15/2021 e no DIP RS 17/2021 e sumarizado na Tabela 1, no programa social, a Petrobras estruturou cinco iniciativas sociais a serem executadas por meio de doação financeira a instituições sem fins lucrativos.*

119. *Para o repasse de valores às instituições sem fins lucrativos, a Petrobras amparou-se no art.58 do seu Estatuto Social, que diz:*

*Art. 58- A Diretoria Executiva poderá autorizar a prática de atos gratuitos **razoáveis** em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, inclusive a doação de bens inservíveis, tendo em vista suas responsabilidades sociais, na forma prevista no § 4º do art. 154 da Lei das Sociedades por Ações. (grifou-se).*

120. *A competência de autorização de doações pela Diretoria Executiva e a sua abrangência foram objeto de análise no Achado 1. Para além da abrangência, o exercício dessa competência deve ser realizado com razoabilidade. Além disso, a competência por si só não ampara a empresa estatal de realizar doações sem realização de um procedimento competitivo ou sem a justificativa fundamentada de sua inaplicabilidade, conforme preceituado no art. 29, inciso XVII, da Lei das Estatais:*

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

XVII - na doação de bens móveis para fins e usos de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica relativamente à escolha de outra forma de alienação; (grifou-se)

121. *Desde modo, faz-se necessária a clara demonstração da vantajosidade de operacionalização do programa social por meio de doação financeira às instituições sem fins lucrativos selecionadas pela Petrobras. Nessa linha, Guimarães e Santos (2017) afirmam que:*

A empresa estatal tem também autorização para contratação direta de doação de bens móveis para fins e usos de interesse social – o que pode ocorrer com fulcro na função social das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

*Parece evidente que a doação de que trata a lei terá como beneficiário o particular, seja pessoa física ou jurídica. **É preciso cuidadoso estudo técnico acerca das vantagens da doação em relação ao benefício socioeconômico que decorrerá da operação jurídica.***

*Sustentamos que, para a dispensa em questão, devem ser observados os seguintes requisitos: (i) motivação da escolha do donatário; (ii) indicação expressa e suficiente dos benefícios sociais e econômicos a serem obtidos com a doação; (iii) justificativa versando sobre a inservibilidade dos bens e da inexistência de prejuízo para empresa com a doação; (iv) avaliação do patrimônio a ser doado e contabilização da alienação na forma da lei; (v) **apresentação de razões de fato e de direito pelas quais a doação é mais oportuna e conveniente em relação ao fim pretendido e a outras formas de alienação.***

Caso a finalidade de interesse social possa ser atendida mediante doação a mais de uma entidade privada, deve-se cogitar da fixação de alguma forma de disputa pública entre elas, eventualmente até mesmo um sorteio de cunho aleatório e isonômico.

A doação em desvio de finalidade (para beneficiar indevidamente alguém) deve ser objeto de apuração de responsabilidade e de aplicação de sanções cabíveis. (grifou-se)

122. *A própria Assessoria Jurídica da Petrobras, no PJUR-00037550-2021 (peça 79, p. 11), destacou a necessária avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica em relação a outras formas de alienação:*

15. Dessa forma, com base na Lei 13.303/16 e na Lei da SA, existe a possibilidade, em tese, de realização de doações, desde que, em linhas gerais, haja um interesse social e um benefício à coletividade, **após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica.** (grifou-se)

123. Contudo, a situação encontrada é a não demonstração pela Petrobras, com evidências, das razões de fato e de direito pelas quais a doação é mais oportuna e conveniente em relação ao fim pretendido, de modo a justificar a dispensa do procedimento licitatório, tampouco a companhia realizou algum mecanismo de disputa pública.

124. A causa disso é porque não ocorreu a avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica do modelo de implementação do programa social. A estatal não realizou a avaliação de soluções alternativas para a execução do programa social e, ainda, não levantou os custos totais previamente para fins de comparabilidade.

125. Por meio do Ofício 015/2022, questionou-se à Petrobras quais as razões fundamentadas de que a doação consiste na melhor opção para a Petrobras em comparação às outras opções de alienação e quais as bases da inaplicabilidade do processo licitatório para o programa social. Em resposta, a estatal afirmou que:

*Foram considerados aspectos como a **experiência adquirida pela Petrobras nas doações realizadas anteriormente**, o **histórico de atuação com as instituições parceiras**, a **continuidade e a ampliação das ações sociais de atendimento aos públicos vulneráveis** e o **contexto calamitoso de vulnerabilidade social** que demanda de empresas e sociedade civil **ações urgentes** de enfrentamento que, neste caso, **são atendidas de forma mais eficiente pelo instrumento de doação**, sem prejuízo dos mecanismos de acompanhamento e controle, conforme procedimentos internos da Petrobras. Além disso, destacamos a **otimização de recursos advinda da opção pelo instrumento de doação**, permitindo um alcance maior dos seus objetivos como empresa socialmente responsável.*

126. Do exposto acima, aduz-se que a estatal fundamenta a dispensa do procedimento licitatório em experiência anterior com o mecanismo de doação, em histórico de atuação com as instituições parceiras e no contexto calamitoso de vulnerabilidade social.

127. Posteriormente, solicitou-se à Petrobras complementação da resposta com as evidências da análise comparativa com outras formas de alienação e da maior eficiência do mecanismo de doação. Em resposta, a estatal complementou (peça 64, p. 5):

*Considerando a **situação emergencial e calamitosa**, que demandou a **necessidade de uma atuação imediata**, em que o **objetivo principal não é a transformação social**, mas o **apoio ao suprimento de uma necessidade básica urgente**, sem exigência de contrapartidas e nem de encargos por parte dos donatários, exceto a prestação de contas, verificou-se que o instrumento mais adequado era a doação.*

*A **exemplo do que foi praticado por diversas outras empresas do mercado**, diante da situação de crise social, conseguimos apoiar as famílias em maior situação de vulnerabilidade no acesso a insumos básicos essenciais de maneira célere e efetiva, utilizando a capacidade instalada das OSCs parceiras e seu conhecimento dos territórios e das famílias vulneráveis.*

Destaque-se que, considerando o contexto de vulnerabilidade já narrado, trata-se, em essência de uma relação de doação, com as instituições sem fins lucrativos se encarregando de verter os valores doados para fins especialmente previstos (distribuição de cestas básicas mais GLP, por exemplo), com posterior prestação de contas quanto ao cumprimento da finalidade da doação.

Nesse contexto, tem-se de forma geral, a aplicabilidade do instituto jurídico da doação na linha do exposto no art. 29, inciso XVII, da Lei nº 13.303/16, art. 57 do Estatuto Social e art. 154 da Lei 6.404/76.

Todo o processo passou pela análise das áreas do Jurídico e Conformidade da companhia, conforme pareceres encaminhados. (grifou-se)

128. Sobre a situação emergencial e calamitosa, é importante destacar que esta difere de um contexto de vulnerabilidade social que se prolonga ao longo do tempo, tanto é que o fundamento da doação não foi a declaração de emergência ou calamidade pública. Além disso, essa situação caracteriza o problema público que a estatal almeja contribuir e não fundamenta a inviabilidade de

realização de um procedimento licitatório para os mesmos fins.

129. Em relação à referência em práticas de outras empresas, a Petrobras fundamentou o valor da doação nos valores de doações realizados por empresas privadas de diversos setores (Vale, JBS, Cogma, Votorantim e Claro) e não na dimensão no público-alvo, destacando a necessidade de a estatal aumentar os seus patamares de valores doados para se aproximar aos valores dessas empresas (DIP RS 14/2021):

16. Buscando comparar os valores desembolsados pela Petrobras em doações para o enfrentamento da pandemia, **no ano de 2020**, com os desembolsos realizados por outras empresas em apoio à sociedade brasileira para o mesmo fim, **percebe-se que os números da Petrobras estão muito abaixo dos demais.**

16.1. A Associação Brasileira de Captadores de Recursos - ABCR apresenta no site <https://www.monitordasdoacoes.org.br/pt>, os dados divulgados por diversas empresas, em relação às doações feitas para apoio ao combate a pandemia da COVID-19, conforme apresentado no Gráfico 5.

16.2. De acordo com os dados da publicação, **considerando desembolsos entre mar/20 e jul/21, o Itaú doou um montante de R\$ 1,2 bilhão e a Vale R\$ 601,0 milhões. Já a Petrobras, no mesmo período, desembolsou recursos financeiros num total de R\$ 51,5 milhões.**

(...)

23. O montante solicitado representará um avanço gradual nos gastos com investimentos socioambientais e doações da Petrobras, **com vistas ao alcance dos patamares atualmente praticados por outras grandes empresas no Brasil.** Considerando-se especificamente os valores praticados em doações, **o valor proposto se aproxima da média de valores doados das 5 maiores empresas doadoras (R\$ 315,7 MM), excluindo-se o Itaú, que está muito acima da média das demais, conforme apresentado no Gráfico 4, nos colocando no benchmarking.** (grifou-se)

130. Contudo, ainda que a prática de doação seja realidade no mercado geral, é importante destacar que, por força do regime jurídico aplicável às empresas estatais, os quais se sujeitam à incidência de princípios da Administração Pública, a Petrobras possui obrigações extras e diferenciadas das instituições privadas.

131. Nesse âmbito, ao optar por exercer uma iniciativa social por intermédio de entidades não integrantes da Administração Pública e sem qualquer vínculo com a Petrobras, a empresa estatal deve observar, em regra, o procedimento licitatório, ou justificar sua inaplicabilidade, com vistas a evitar o favorecimento indevido de um particular. Essa lógica é válida para toda a Administração Pública. Não é possível, em regra, que a Petrobras transfira recursos a ente privado nos mesmos moldes que, por exemplo, a JBS.

132. Reafirma-se, então, que o fato de outras empresas privadas terem adotado a prática de doação não respalda o exercício da doação, nos mesmos moldes, pela Petrobras. O princípio da legalidade estipula que a Administração Pública somente poderá agir de acordo com aquilo que a lei autoriza.

133. Deste modo, obrigações adicionais incidem sobre as sociedades de economia mista, além daquelas aplicáveis às empresas do setor privado. Se, no entender da Petrobras, a solução mais adequada de contribuição para o tratamento do problema público exposto for a doação e somente as instituições escolhidas forem capazes de executar a finalidade desejada pela estatal, cabe a ela justificar, com base nas hipóteses de inaplicabilidade do processo competitivo (art. 27, caput, §§ 1º e 2º, art. 28, § 3º, inciso II, art. 30, todos da Lei 13.303/2016, ou outros).

134. A necessidade da avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica prévia à dispensa de licitação se torna ainda mais evidente quando se tem a destinação de 10% do valor total doado para custos logísticos/tributários das instituições, o qual foi inserido apenas na estrutura das iniciativas sociais de 2022 (peça 59), conforme consta no DIP RS 17/2021 (peça 45):

8.4. Cabe destacar que, no repasse financeiro às instituições donatárias, **será acrescido até 10% do valor total da doação para custos logísticos e administrativos** inerentes à implementação das iniciativas. (grifou-se)

135. *A Petrobras poderia ter avaliado alternativas, como a compra centralizada para distribuição nas áreas de abrangência priorizadas pela estatal, ou mesmo realizado uma disputa pública com instituições interessadas, estabelecendo seus critérios e regras de participação e de execução das iniciativas do programa social.*

136. *Em manifestação em relação ao relatório preliminar, a Petrobras trouxe as seguintes alternativas de implementação do programa social que supostamente teriam sido avaliadas previamente à escolha do mecanismo de doação (peça 39, p. 5):*

a) Aquisição do GLP e cestas básicas pela Petrobras para posterior distribuição diretamente ao público beneficiário. Nesse caso, analisamos que seria uma alternativa complexa, considerando que, no caso do GLP, iríamos fornecer apenas o gás - e não o vasilhame -, que não temos profissionais especializados atuando em todas as localidades a serem atendidas pela ação e não dispomos de um cadastro completo de pessoas em situação de vulnerabilidade social que pudesse ser utilizado. Além disso, considerando o contexto de urgência descrito no DIP RS 14/2022, a aquisição de itens pela Petrobras, para posterior distribuição, não se mostrou a forma mais adequada para viabilizar o acesso das famílias em vulnerabilidade social a esses itens.

b) Realização de aditivo em contratos de patrocínio vigentes. Analisamos que essa alternativa não era aplicável, considerando que, para contratos de patrocínio, a finalidade, primordialmente, é a exposição e agregação de valor à marca, com o estabelecimento de contrapartidas de imagem, o que não guarda relação com o objetivo do Programa Social com foco no GLP.

c) Realização de aditivo em convênios vigentes. Analisamos que essa alternativa não era viável, considerando que a inclusão do GLP iria alterar o objeto dos instrumentos jurídicos vigentes, tanto dos convênios do Programa Petrobras Socioambiental, quanto dos projetos de condicionantes do licenciamento ambiental.

137. *Contudo, não foram apresentadas evidências documentais dessa avaliação prévia, com a apresentação dos custos totais para fins de comparabilidade, no caso de compra centralizada, ou dos pareceres jurídicos que invalidaram as alternativas de aditivos em convênios vigentes de seus programas socioambientais ou de novos convênios dentro dos seus programas socioambientais. Além disso, não houve manifestação dos gestores em relação à destinação de 10% do valor total doado para custos logísticos/tributários das instituições e se esse impacto estava previsto na avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica.*

138. *Ademais, em manifestação em relação ao relatório preliminar, a Petrobras elencou os seguintes motivos que a levaram a concluir que a doação financeira por meio das instituições sem fins lucrativos mostrou-se a alternativa mais vantajosa (peça 39, p. 5 a 6):*

a) Doação é uma modalidade de atuação de curto prazo, cabível para atendimento de contextos específicos e que demandam celeridade, dada a urgência do contexto social.

b) Instituições sem fins lucrativos já atuam com o público-alvo definido para o Programa e possuem capilaridade e capacidade operacional para atendimento às diferentes realidades locais abrangidas pelo Projeto. Além disso, essas Organizações de Sociedade Civil (OSCs) possuem bases de dados, conhecimento dos territórios, equipe capacitada e expertise logística.

c) Existência de colaboradores da Petrobras alocados no acompanhamento e avaliação da prestação de contas pelas instituições, sendo essa uma expertise já presente na equipe de Responsabilidade Social, contribuindo para a verificação do atendimento do objeto da doação de forma efetiva e em conformidade com as condições estabelecidas nos termos de doação.

d) Considerando a condição do item 3.5 dos termos de doação, os recursos que não tiverem sua utilização comprovada nos termos da finalidade definida nestes instrumentos deverão ser devolvidos à Petrobras.

e) Possibilidade de dedutibilidade de Imposto de Renda e de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. A título de exemplo, só em 2021, tivemos RS 48 milhões das doações financeiras realizadas pela área de Responsabilidade Social da Petrobras que puderam ser aproveitadas no processo de apuração do IRPJ e CSLL, por terem sido realizadas para entidades sem fins lucrativos e atenderem aos critérios de dedutibilidade previstos no inciso II do art. 377 do Decreto nº 9.580/2018, conforme pareceres SST 6134512/2021, P6119190/2021, P6101952/2021 e P6170926/2021 (anexo 4). O levantamento do valor das deduções em doações no ano de 2021 é de

RS 16,5 milhões. Ou seja, a opção pela doação financeira para instituições sem fins lucrativos gera economia tributária para a Companhia.

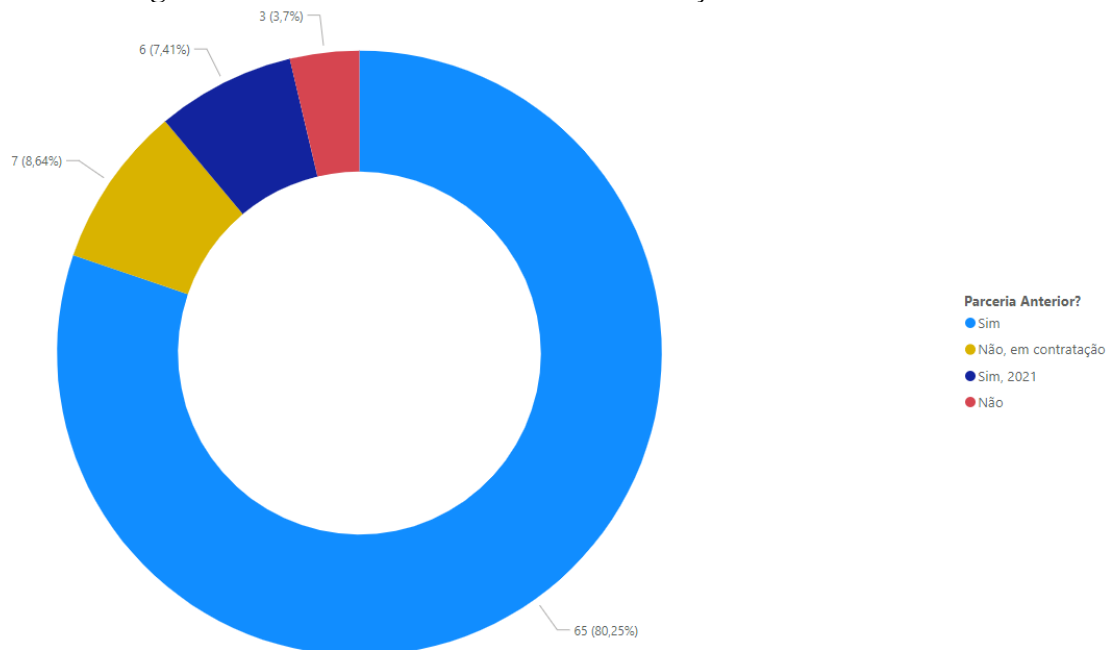
139. *Entretanto, avalia-se que os seguintes itens, elencados na motivação da escolha pela doação, poderiam estar dispostos em edital de um procedimento competitivo: instituições com bases de dados, conhecimento dos territórios, equipe capacitada e expertise logística; previsão de devolução de recursos não utilizados; e uso de colaboradores da Petrobras apenas para acompanhamento da execução e para a avaliação de prestação de contas.*

140. *Além disso, em relação à possibilidade de dedutibilidade dos valores doados da base de cálculo do IRPJ/CSLL, cabe dizer que este não foi um dos critérios para definir a modalidade de execução via doação, como alegado nos comentários do gestor. Como se observa dos termos da consulta feita pela Responsabilidade Social à Assessoria Tributária, as doações financeiras às instituições sem fins lucrativas já era a modalidade escolhida e havia apenas desconhecimento sobre quais seriam as incidências tributárias aplicáveis para concluir o valor a ser doado (peça 39, p.31). Destaque-se que, conforme os termos da consulta, eram algumas instituições donatárias que faziam questionamentos sobre eventuais pagamentos de tributos incidentes sobre a doação, o que poderia vir a aumentar o valor a ser doado.*

141. *Ademais, entre as motivações, alegam que a disputa pública não seria uma alternativa adequada por conta da morosidade, a qual adiaria a ajuda necessária às pessoas que estavam sem recursos para adquirir itens básicos de alimentação e gás de cozinha e, por isso, estavam utilizando fontes alternativas de cocção. Entretanto, ainda que agravado no período pandêmico, o uso de meios alternativos e inadequados de cocção é um problema público que se prolonga no tempo, de modo que a distribuição de gás de cozinha não pode ser entendida como uma ação de caráter emergencial, principalmente, porque sequer vigorava decreto federal de calamidade pública ou de estado de emergência. Assim, entende-se que a tempestividade não seria o único pressuposto a ser sopesado pela Estatal na escolha de mecanismos de implementação de ações sociais, fazendo-se necessário equilibrá-lo com os princípios da impessoalidade, da isonomia e da eficiência.*

142. *Ainda, ao contrário do que a Petrobras alega no texto transcrito nos parágrafos 125 e 127, há um rol de empresas participantes do programa social que não possuíam histórico de parceria com a estatal. Conforme ilustrado na Figura 9, das 81 instituições que firmaram termos de doação do programa social: 65 possuíam histórico de parceria; 6 firmaram parceria no ano de 2021, oriundas de seleção pública; 7 não tinham histórico de parceira, mas estavam em processo de contratação oriundas de seleção pública de 2021; e 3 não tinham histórico de parceria, nem participaram de seleção pública (peças 69, 77, 89, 90, 91 e 92).*

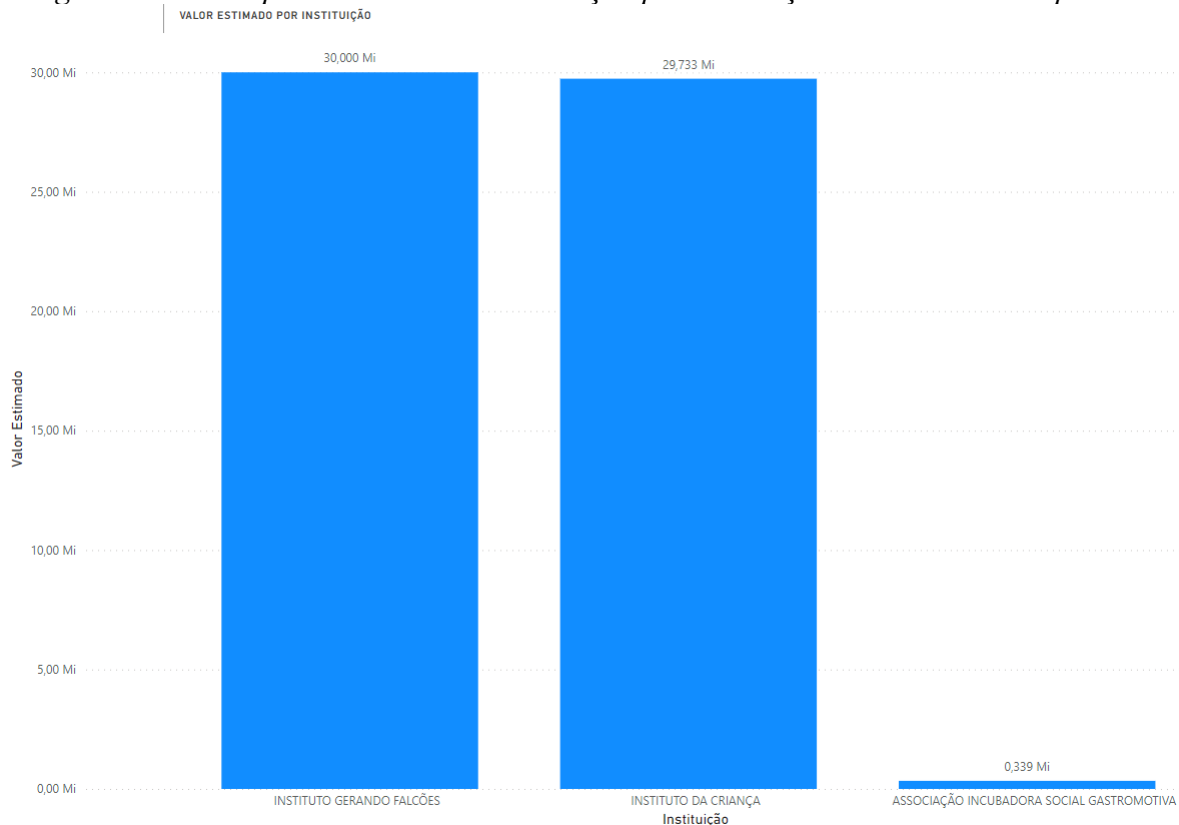
Figura 9 - Histórico de Parceria das Instituições com a Petrobras



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados das peças 69, 77, 89, 90, 91 e 92

143. Os repasses financeiros às três empresas sem histórico de parceria, e sem participação em seleção pública, representam um montante estimado de doação de aproximadamente R\$ 60 milhões, correspondente acerca de 20% do valor total programado para o programa social (peças 72, 73 e 75). A distribuição de valores entre essas instituições está ilustrada na Figura 10.

Figura 10 - Valor previsto em termo de doação por instituição sem histórico de parceria



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados das peças 70, 71, 72, 73, 74 e 85

144. Sobre esse aspecto cabe destacar que, conforme Figura 11, a Petrobras publicou

informação equivocada na página do programa social em seu portal, afirmando que todas as instituições já eram parceiras da Petrobras (peça 68).

Figura 11 - Questão da página do programa social no portal da Petrobras

Novas instituições podem participar da iniciativa de doação do GLP?

Não há previsão de convocação de novas instituições para participarem da iniciativa. As instituições participantes já eram parceiras da Petrobras no desenvolvimento de outras frentes de atuação social e foram convidadas a ingressar nessa iniciativa para realizar entregas nos territórios em que já atuam.

Fonte: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/iniciativa-petrobras-de-doacao-de-gas/>, acesso em 26/05/2022 145.

Em manifestação em relação ao relatório preliminar, os gestores alegaram que, ainda que sem histórico de parceria anterior, não houve favorecimento dessas instituições não parceiras, tendo em vista que todas as instituições que atenderam aos requisitos técnicos, operacionais e de conformidade estabelecidos foram selecionadas para o programa social (peça 39, p.7). Contudo, não ficou evidenciado como se deu o processo de convocação e de comunicação com as instituições interessadas. Tampouco houve manifestação em relação à publicação de informação incorreta na página do programa social no portal Petrobras, de que todas as instituições já eram suas parceiras (Figura 11).

146. Ademais, é importante pontuar que, na iniciativa social em que a Fundação Banco do Brasil (FBB) foi escolhida como instituição donatária, colocou-se um intermediário a mais na relação jurídica e na coordenação da operacionalização da iniciativa social. A FBB não executa diretamente a doação do gás aos beneficiários e sim transfere a execução para outras instituições privadas selecionadas por ela (peça 44).

147. Na seleção da FBB pela Petrobras, a inaplicabilidade do princípio de competitividade foi justificada, na declaração relativa à observância das normas da transação com parte relacionada (peça 57), pela:

emergência imposta pelo contexto social e o prazo exíguo entre a aprovação da pauta nas instâncias decisórias da Companhia e a necessidade de utilização de R\$ 30 milhões ainda em 2021, optou-se por priorizar a associação da Petrobras a ações estruturadas e já em andamento, em modalidade de matchfunding.

148. Contudo, como já mencionado anteriormente, não havia declaração de estado de emergência federal e o prazo de utilização dos recursos foi imposto pela própria estatal, não podendo ser utilizado como fundamento de inaplicabilidade de procedimento competitivo.

149. Além disso, os critérios para a seleção da FBB, conforme resposta ao Ofício 015/2022 (peça 62, p.3), foram:

A Fundação Banco do Brasil é uma que atua há 35 anos na transformação social do país.

A FBB presta contas ao TCU e a CGU, possui uma governança estruturada, com um gerente dedicado a riscos e controles e uma gerência que, além da estratégia, responde também pela governança da Fundação.

Possui o Selo ONG Transparente desde 2018, além de um Programa de Integridade, um Código de Ética e Normas de Conduta e um Código de Governança.

Além disso, na ocasião da escolha dos donatários a instituição possuía campanha vigente de ajuda humanitária. A iniciativa envolveu a modalidade de matchfunding e inclusão de outros parceiros, com aportes financeiros, ampliando o potencial da ação de doação de cestas básicas que continham itens produzidos por agricultores familiares. (grifou-se)

150. Sob essa justificativa é importante informar que a jurisprudência pátria reconhece a FBB como uma pessoa jurídica de direito privado e, portanto, ela não integra o rol de entidades obrigadas a prestar contas ao TCU, nos termos do artigo 71, inciso II, da CF. É nesse sentido, por exemplo, a decisão proferida monocraticamente pelo Exmo. Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 32.703/2017. No mesmo sentido, o Acórdão 2.551/2018-TCU-Plenário,

Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, retirou a FBB do rol de entidades obrigadas a prestar contas ao TCU.

151. Deste modo, ainda que o mecanismo de doação fosse justificado como o mais adequado para a ação social, dado que a finalidade do programa gás foi atendida mediante a doação para mais de uma entidade privada, poder-se-ia ter cogitado a fixação de uma disputa pública com critérios e regras próprias para o programa, uma vez que os princípios de impessoalidade, de publicidade e de igualdade devem ser observados pela estatal.

152. Por outro lado, tendo em vista que ocorreu a dispersão dos recursos financeiros do programa social em mais de oitenta instituições, com risco de integridade avaliado, e o relevante histórico de operacionalização das instituições não parceiras, considera-se que um potencial risco de favorecimento indevido de uma instituição em especial foi reduzido.

153. Como efeito da não avaliação prévia da oportunidade e conveniência socioeconômica da doação relativamente à outra forma de alienação, tem-se o impacto negativo na operacionalização total dos recursos programados. Sobre esse aspecto, observa-se o impacto negativo já na execução da primeira iniciativa do programa social em 2021, o qual executou apenas 67% dos recursos previstos, pois, conforme informado pela Gerência de Responsabilidade Social aos comitês do Conselho de Administração da Petrobras, ‘algumas das instituições parceiras da Petrobras não possuíam disponibilidade operacional para atendimento à demanda na ocasião’ (peça 80, p. 1). Isso é relevante, pois que, conforme alegado pelos gestores, a capacidade operacional das instituições sem fins lucrativos teria sido um dos critérios da escolha do mecanismo de doação.

154. Em resposta ao relatório prévio encaminhado para os comentários dos gestores no segundo ciclo, a companhia informou que incluiria no padrão gerir doações a necessidade de demonstrar a vantajosidade das doações. As atualizações no padrão versão E incluíram a necessidade de fundamentação e evidenciação de vantajosidade socioeconômica para a dispensa de procedimento competitivo. Trechos como 3.1.21 e pré-requisitos III, IV e V do item 3.5.1 (trata de doações no relacionamento com comunidades), todos transcritos a seguir, demonstram este atendimento:

3.1.21. No documento de aprovação de doações financeiras é necessário realizar a avaliação socioeconômica da escolha da doação em detrimento de outras formas de atuação.

3.5.1 (...)

III – A opção pelo instrumento de doação deverá ser justificada indicando que a necessidade social identificada não poderá ser atendida por outro instrumento mais adequado, tais como patrocínio, convênio, acordo de cooperação, contrato para atendimento a condicionantes socioambientais ou outros para o atendimento ao objetivo da iniciativa alinhado ao interesse social, plano estratégico da companhia, legislação vigente e critérios de Conformidade.

IV – Nesta modalidade de doação, a destinação deverá ser focada em demandas pontuais de comunidades e organizações de forma a fortalecer o relacionamento comunitário da empresa com o público das áreas de abrangência e/ou influência de atividades da Petrobras.

V – Nesta modalidade as doações não podem ser confundidas com políticas públicas, nem serem de natureza puramente caritativa e para isso deverão ser focadas em demandas pontuais de comunidades e organizações de forma a fortalecer o relacionamento comunitário da empresa com o público das áreas de abrangência e/ou influência de atividades da Petrobras.

Conclusão

155. Conclui-se, portanto, que a Petrobras não demonstrou a vantajosidade socioeconômica e a eficiência de operacionalização do programa social por meio de doação financeira às instituições sem fins lucrativos selecionadas por ela, Petrobras, relativamente à escolha de outra forma de

alienação. Porém, em função do encaminhamento do relatório preliminar aos gestores para comentários, eles atuaram de forma proativa atualizando o padrão gerir doações de modo a atender aos apontamentos do TCU neste quesito.

156. Por fim, cabe registrar que, do ponto de vista de solução do problema público retratado (uso de mecanismos alternativos de cocção pela população em vulnerabilidade social), não se demonstrou que a implementação das iniciativas sociais por meio do instrumento de doação é a melhor alternativa de atuação, uma vez que não houve participação do público-alvo em seu processo de formulação e escolhas e que não é um programa sustentável a longo prazo (peça 62). Reforça-se que a tempestividade não deveria ser o único pressuposto a ser sopesado pela Estatal na escolha de mecanismos de implementação de ações sociais, fazendo-se necessário equilibrá-lo com os princípios da impessoalidade, da isonomia e da eficiência.

III.3.1. Proposta de Encaminhamento:

157. Em decorrência da atualização tempestiva do padrão gerir doações incluindo ‘a necessidade de fundamentação e evidenciação de vantajosidade socioeconômica para a dispensa de procedimento competitivo’ minimiza-se a fragilidade apontada neste achado. Assim, perde o objeto do presente achado, inexistindo a necessidade de incluir a ciência prevista no relatório preliminar.

158. Como benefícios da implementação das deliberações, propicia-se maior impessoalidade, publicidade e igualdade no processo de doação financeira da estatal, bem como assegurar que as instituições selecionadas tenham capacidade de operacionalização total dos recursos.

III.4. Achado 4: Doações financeiras com execução orçamentária iniciada em ano eleitoral

159. Devido ao primeiro estágio da execução orçamentária das iniciativas B e C do programa social do gás ter se iniciado em 2022 e, ainda, à ausência de objetividade e de clareza na fundamentação da duração do programa social, ocorreram doações financeiras pela Petrobras em 2022, contrariando o disposto no §10º do art. 73 da Lei 9.504/1997, o que levou à execução de iniciativas sociais que trazem a divulgação da imagem da empresa perante ao público em ano eleitoral, tendo o potencial de impactar na igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais de 2022.

Situação Encontrada

160. A execução das iniciativas sociais estruturadas no DIP RS 15/2021, com total estimado em R\$ 30 milhões, iniciou-se em 2021, enquanto a execução das iniciativas sociais estruturadas no DIP RS 17/2021, com total estimado em R\$ 270 milhões, iniciou-se em 2022.

161. A Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) dispõe em seu art. 73, § 10, que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(.....)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifou-se)

162. Analisando o comando legal acima, verificam-se duas hipóteses excepcionais de distribuição gratuita de bens (doações) em ano eleitoral pela Administração Pública: a) calamidade pública ou estado de emergência; b) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

163. No ano de 2022, houve eleições gerais no Brasil e não houve vigência de decreto federal de calamidade pública ou emergência que seja aplicável às iniciativas do programa social. Deste modo, caber-se-ia verificar a hipótese de o programa social da Petrobras enquadrar-se na exceção de ‘programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’.

164. Sobre esse aspecto, a competência para autorização das iniciativas do programa social foi explorada no Achado 1. Diante disso, a análise de enquadramento do programa social em hipótese de

exceção observará o aspecto de continuidade de execução orçamentária.

165. No DIP RS 17/2021 (p.21), a Petrobras, ao avaliar a aderência ao § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, afirma que a estruturação das propostas, a aprovação dos gastos e a implementação das iniciativas seria iniciada em 2021:

Segundo a legislação citada, aplicável a Administração Pública Direta, no ano eleitoral é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração, com exceção de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Transpondo isso para a realidade da Petrobras, tanto a estruturação das propostas quanto a provação de seus gastos estão ocorrendo em 2021. Além disso, a implementação das iniciativas será iniciada ainda no ano corrente (R\$ 30MM - DIP RS 15/2021). (grifou-se)

166. Suplementarmente, por meio do Ofício 15/2022, questionou-se à estatal qual a sua avaliação em relação à aderência do programa social ao referido normativo. Em resposta, a Petrobras informou:

Neste ponto, é importante atentar que os projetos ou ações de natureza social capitaneados por empresas estatais não são 'autorizados por lei'. Dessa forma, para viabilizar a continuidade dos Projetos das empresas estatais em ano eleitoral, é pertinente adotar uma interpretação teleológica do art. 73, § 10, da Lei Eleitoral, sendo, neste caso analisado o sentido da norma, permitindo-se verificar que o que parece transparecer da norma em comento é que a doação será possível desde que seja algo que já havia sido planejado, previsto e autorizado/aprovado em momento pretérito, mas cuja execução se protraia no tempo. A lógica de excepcionalidade visaria evitar, assim, a descontinuidade de determinadas ações de cunho social. Dessa forma, em 2022, está ocorrendo a execução final desse programa, com seu exaurimento, estando aderente aos preceitos do §10º do art. 73 da Lei 9.504/97. (grifou-se)

167. Contudo, em que pese a autorização do dispêndio de recursos do programa social pela Diretoria Executiva da Petrobras ter se dado em 2021, a situação encontrada é de que cerca de 90% (R\$ 270 milhões) dos recursos das doações do programa social tiveram a sua execução orçamentária iniciada em ano eleitoral (e não a sua execução final como afirmado pela Petrobras na transcrição do parágrafo 166), com base nas assinaturas dos termos de doação. Ainda, todas as distribuições, conforme prestações de contas, foram operacionalizadas pelas instituições donatárias em 2022.

168. Além disso, o fato de as iniciativas do programa social, especialmente as iniciativas B e C, terem sido estruturadas com objeto, abrangência, finalidade, donatárias e público-alvo próprios diferentes das iniciativas executadas no ano de 2021 descaracteriza o critério de continuidade da ação social abarcado na exceção do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.

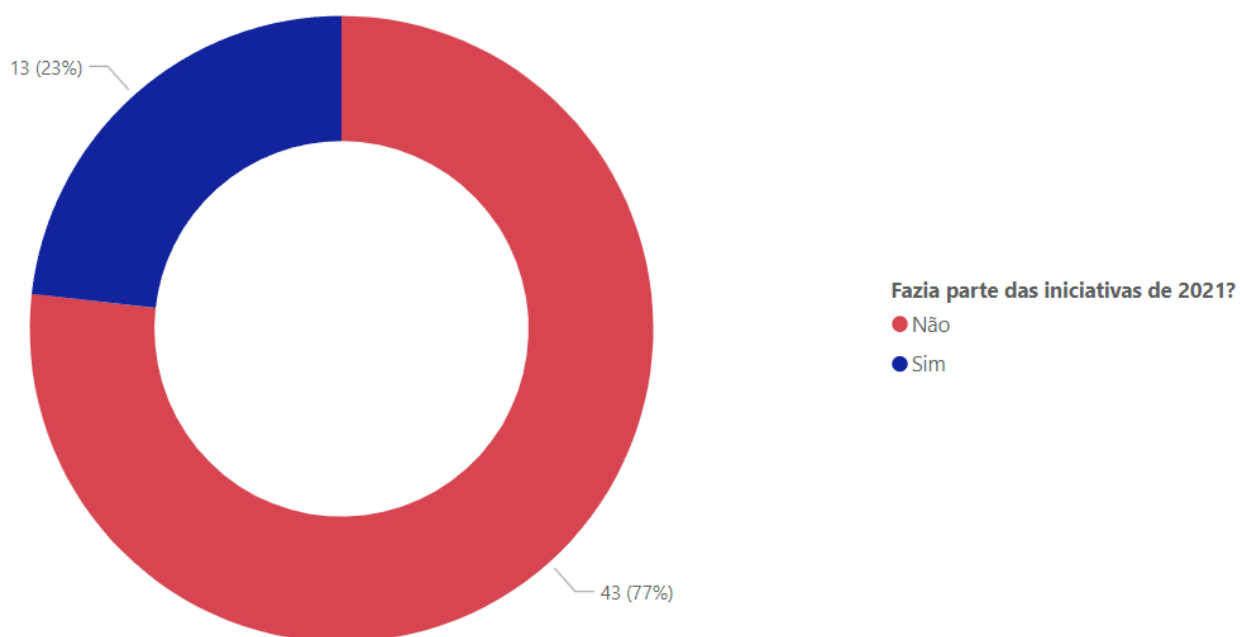
169. Em 2021, ocorreram duas iniciativas: uma com instituições parceiras do Programa Petrobras Socioambiental (iniciativa A1); e uma com a Fundação Banco do Brasil, aderindo-se ao Projeto Brasileiros pelo Brasil (iniciativa A2). Já em 2022, ocorreram três iniciativas: uma com instituições parceiras do Programa Petrobras Socioambiental ou que estavam em processo de celebração da parceria oriundas da Seleção Pública de Projetos Socioambientais 2021 (iniciativa A), similar à iniciativa A1 de 2021; uma com instituições sem fins lucrativos de alcance nacional com Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos (iniciativa B); e uma com instituições sem fins lucrativos que fornecem 'quentinhas' para pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos (iniciativa C).

170. A causa preponderante da situação encontrada é que todos os termos de doação do programa social relacionados à execução das iniciativas sociais A, B e C foram firmados em 2022 (peças 51, 67, 94 e 98). Nesse momento, a obrigação de transferência dos recursos pela Petrobras às donatárias é criada e, portanto, se inicia o primeiro estágio da execução orçamentária (empenho orçamentário) das iniciativas sociais A, B e C de 2022.

171. Ademais, conforme ilustrado na Figura 12, observa-se que cerca de 77% das instituições donatárias do ano de 2022 não faziam parte das iniciativas do programa social em 2021 (peças 51, 94 a 98).

Figura 12 - Percentual de Instituições donatárias de 2022 participantes do programa gás em 2021

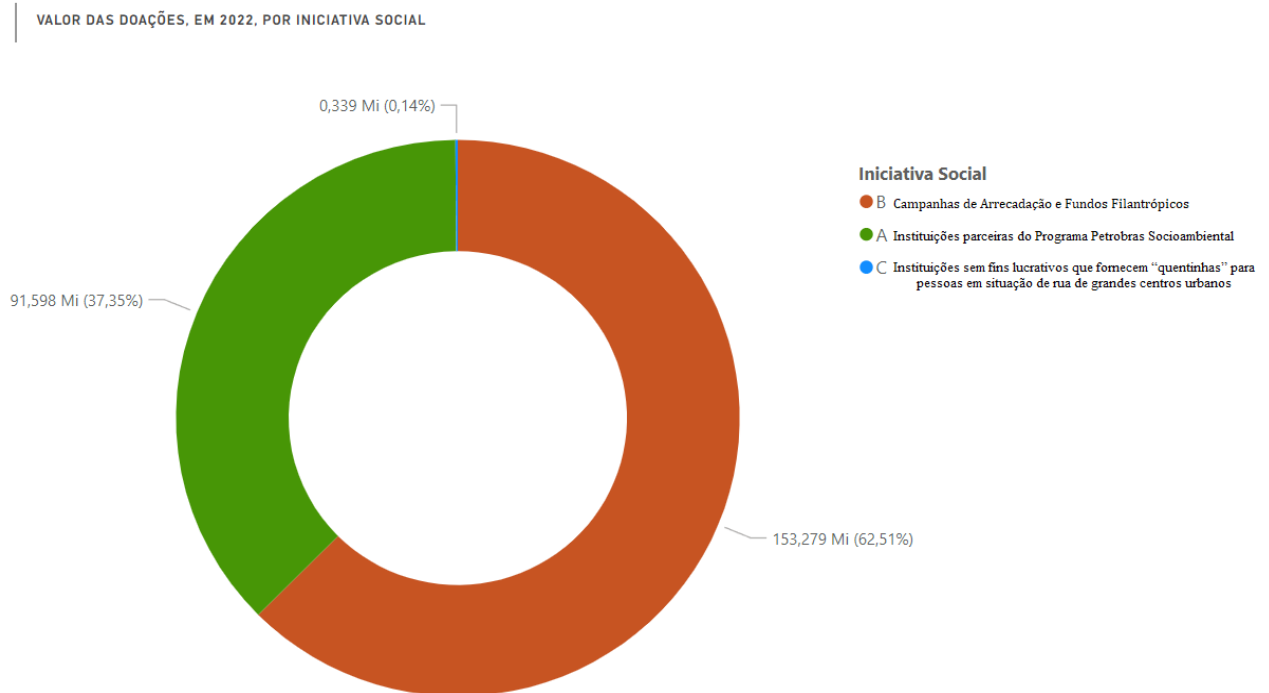
% DE INSTITUIÇÕES DONATÁRIAS DE 2022 PARTICIPANTES DO PROGRAMA GÁS EM 2021



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 51, 94 a 98

172. Além disso, conforme ilustrado na Figura 13, cerca de 63% dos recursos de 2022 foram doados para instituições sem fins lucrativos de alcance nacional com Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos (iniciativa B) e para instituições sem fins lucrativos fornecedoras de 'quentinhas' para pessoas em situação de rua (iniciativa C) que não fizeram parte do programa social em 2021 (peças 51, 94 a 98).

Figura 13 - Valor das doações, em 2022, por iniciativa social



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 51, 94 a 98

173. Em manifestação em relação ao relatório preliminar, os gestores argumentaram que, em que pese a execução orçamentária das iniciativas B e C terem se iniciado em 2022, todas as iniciativas estão ligadas a um único programa, exemplificando outros casos de programas sociais que foram examinados pelo Poder Judiciário (Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 484-72.2012.6.13.0018 classe 32— Arcos - Minas Gerais e Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 15-14.2012.6.17.0083 - classe 32 - Petrolina – Pernambuco). Ademais, os gestores argumentaram que as iniciativas B e C são apenas formas diferentes de distribuição, nacional e não focalizada na área de entorno de operações, com intuito de atingir um público-alvo maior (peça 39, p. 16 e 17).

174. Contudo, observa-se que, na situação fática do programa social do gás, a continuidade do programa foi descaracterizada, uma vez que para as iniciativas B e C:

(i) os termos de doação, que estabelecem a obrigatoriedade de transferência de cerca de 63% dos recursos autorizados em 2021, foram firmados apenas em 2022;

(ii) as instituições donatárias, que firmaram esses termos de doação em 2022, não faziam parte das iniciativas do programa social em 2021; e

(iii) a adesão a Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos, em âmbito nacional, e a doação de insumos para fornecimento de 'quentinhas' para pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos não estavam entre as características das iniciativas sociais de 2021.

175. Diante disso, ao contrário do entendimento dos gestores, as iniciativas B e C do programa social não são apenas formas de distribuições diferentes. Elas são doações firmadas com instituições diferentes e que atingem territórios e pessoas diferentes, o que descaracteriza a continuidade na distribuição dos benefícios. Outrossim, o primeiro estágio da execução orçamentária das iniciativas B e C se deu em 2022.

176. Destaca-se que os casos concretos trazidos pelos gestores não afastam as constatações deste achado, pois são exemplos de situações concretas em que:

(i) o programa social já se encontrava em execução, no mesmo território e no mesmo público, e apenas ocorreram incrementos de produto, uma vez que a prefeitura do caso mantinha, desde 2009, programa social de fornecimento de uniformes escolares aos alunos da rede pública municipal e, em março de 2012, além dos uniformes, também distribuiu duas mil mochilas,

conforme exposto no Voto do rel. Min. João Otávio de Noronha em Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 484-72.2012.6.13.0018 classe 32— Arcos - Minas Gerais;

(ii) o Tribunal de origem, com base na apreciação do conjunto probatório dos autos, concluiu ter restado comprovado que o **programa social já se encontrava em plena execução orçamentária no exercício anterior ao da eleição**, conforme exposto no Voto do redator designado Min. Henrique Neves da Silva em Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 15-14.2012.6.17.0083 - classe 32 - Petrolina – Pernambuco. (grifou-se)

177. Ainda, é possível elencar como causa adicional da situação encontrada a ausência de objetividade e clareza na fundamentação da duração do programa social. Ao responder o questionamento acerca dos fundamentos da definição da duração do programa social, realizado por meio do Ofício 15/2022, a Petrobras afirmou:

Conforme item 37.1 do DIP RS 14/2021, a duração do programa é de até 15 meses, a partir de outubro/21. **Esse prazo foi definido em função do período de aprovação e utilização dos recursos.** A estruturação das propostas, o início do programa e a aprovação de seus gastos ocorreram em 2021, conforme evidenciado pelos DIPs RS 14/2021, RS 15/2021 e RS 17/2021. (grifou-se).

178. Adicionalmente, em manifestação em relação ao relatório preliminar, os gestores informaram que, para fixar a duração do programa, dimensionaram o prazo de até 15 meses considerando o número de beneficiários diretos e o tempo médio de consumo do botijão de gás de 13kg, estimado em aproximadamente 60 dias, conforme citado nos itens 10.3 e 15 do DIP RS 17/2021 e, ainda, o tempo necessário para assinatura dos termos de doação e mobilização das instituições (peça 39, p.17).

179. Entretanto, não há coerência temporal na argumentação da estimativa exposta nessa manifestação, uma vez que o DIP RS 17/2021, que menciona sobre a estimativa de tempo de utilização do botijão de gás, foi elaborado após o DIP RS 14/2021, o qual já definia o prazo de 15 meses para o programa social. Ademais, não há objetividade sobre a estimativa do tempo necessário para a assinatura dos termos de doação e mobilização das instituições. Desse modo, aduz-se que o prazo de 15 meses foi uma premissa firmada e, posteriormente, o desenho do programa social se ajustou a ela.

180. Como efeito da situação encontrada, ocorreram condutas contrárias aos normativos do período eleitoral. Ademais, em que pese a Petrobras alegar que suspendeu a publicidade do programa social nos três meses que antecederam o pleito eleitoral, ocorreram casos de divulgação pelas instituições donatárias, a exemplo do uso de carros de som pela instituição IPAC, parte da ação AI de 2021, que operacionalizou os recursos ao longo dos meses de março a setembro de 2022 (peça 184).

181. Por fim, na última versão do padrão gerir doações a companhia incluiu a atribuição da comissão de doação a necessidade de análise pelo jurídico conforme texto abaixo transcrito:

A comissão terá as seguintes atribuições:

(...)

e) Visando mitigar riscos jurídicos, solicitar assessoria ao Jurídico para avaliação das cláusulas do termo de doação que sejam diversas daquelas previstas na minuta de termo de doação padrão da Petrobras, para verificação de restrições decorrentes de ano eleitoral, em caso de dúvidas acerca do atendimento ao artigo 29, XVII da Lei 13.303/16, entre outras questões jurídicas que sejam identificadas e venham a interferir na tomada de decisão do gestor;

182. Em função da revisão acima, verifica-se que as documentações não foram atualizadas em vista dos últimos comentários do TCU. Os responsáveis pela elaboração do padrão gerir doações realizaram uma atualização no documento, atribuindo ao departamento jurídico da empresa a responsabilidade de avaliar, a cada eleição, o cumprimento do disposto na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016). No entanto, o corpo técnico do TCU apontou questões relacionadas à Lei nº 9.504/1997.

183. Diante do exposto, em primeiro lugar, as modalidades previstas na Lei nº 9.504/1997 não permitem discricionariedade em relação aos prazos ou às modalidades diferentes das estabelecidas no texto legal. Em segundo lugar, as eleições ocorrem em períodos já definidos, tanto em anos quanto em meses, o que torna desnecessária a realização de análises jurídicas repetitivas a cada eleição. Essa

prática burocrática desnecessária gera ineficiências que poderiam ser evitadas por meio da padronização nos normativos internos da empresa. Além disso, outros riscos surgem quando analisada a questão eleitoral em conjunto com a alteração da Política de Responsabilidade Social e do Padrão Gerir Doações versão E, conforme detalhado no achado um. Portanto, é recomendável que tais análises sejam previamente incorporadas aos regulamentos internos, garantindo maior eficiência e alinhamento com as exigências legais.

Conclusão

184. *Conclui-se, portanto, que o programa social não está aderente ao § 10º do art. 73 da Lei das Eleições e que há necessidade de a Petrobras otimizar os seus processos de conformidade, especialmente em relação as especificidades do período eleitoral.*

III.4.1. Proposta de Encaminhamento:

185. *De forma induzir a prevenção de situações futuras análogas propõe-se, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras acerca do início da execução orçamentária das doações das iniciativas B e C, que descaracterizaram a continuidade da execução orçamentária do programa social, em ano eleitoral, contrariando o disposto no §10º do art. 73 da Lei 9.504/97.*

186. *Como benefícios da implementação das deliberações, espera-se propiciar maior conformidade do processo de doações da estatal em ano eleitoral, bem como propiciar maior igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.*

III.5. Achado 5: Baixa transparência das decisões e execuções do programa social

187. *Devido à classificação equivocada dos termos de doação do programa social como confidenciais e à falha no exame do Projeto Brasileiros da Fundação Banco do Brasil, não ocorreu a ampla publicidade dos termos de doação firmados entre a Petrobras e as instituições donatárias por ela selecionadas, não foram publicadas informações relativas à implementação, ao acompanhamento e aos resultados dos programas e ocorreu comunicação equivocada de ausência de vínculo do programa social com outros programas governamentais pela Petrobras em seu site na internet, contrariando o disposto nos arts. 3º, no inciso I do art. 6º e no art. 7º, todos da Lei 12.527/2011, o que comprometeu a transparência do processo de tomada de decisão quanto às escolhas do programa social, impactando o acesso público às informações detalhadas da operacionalização do programa social.*

Situação Encontrada

Ausência de ampla publicidade dos termos de doação, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011

188. *Na Administração Pública, ainda que dentro do exercício de uma ação social, o repasse de verbas de origem pública para um ente privado deve observar o princípio do interesse público. Deste modo, obrigações adicionais incidem sobre as sociedades de economia mista, além daquelas aplicáveis às instituições semelhantes do setor privado. Entre elas, está a regra de publicidade de contratos ou instrumentos jurídicos congêneres, sendo o sigilo exceção que deve ser amparada em hipótese legal.*

189. *É nesse sentido as orientações de Benjamin Zymler (2018), et al:*

De acordo com o princípio da publicidade, os atos e os procedimentos praticados em decorrência da Lei nº 13.303/2016 submetem-se à legislação que regula o acesso dos cidadãos às informações detidas pela administração pública, particularmente nos termos da Lei nº 12.527/2011.

(...)

Como exceção, encontram-se as informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial. Nesses casos, a restrição à publicidade deve ocorrer no mínimo necessário para garantir a confidencialidade das informações.

190. *A Lei 12.527/2011, que regula o acesso às informações, dispõe, entre outras coisas, que:*

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

(...)

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

(...)

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; (grifou-se)

191. No âmbito do programa social do gás, a Petrobras celebrou termos de doações, os quais firmam o objeto, obrigações, cláusulas punitivas etc., para regular o repasse de recursos financeiros às instituições selecionadas. Esses termos de doações não podem ser considerados sigilosos, pois não configuram hipótese de confidencialidade, nos termos da Lei 12.527/2011, uma vez que não são referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial.

192. A Petrobras publicou algumas informações sobre o programa social em sua página da internet e em outras mídias. Contudo, a situação encontrada é de que não foi dada ampla publicidade aos termos de doações do programa social, os quais não foram disponibilizados em sua página institucional, contrariando o disposto nos arts. 3º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011, que estabelecem a divulgação de documentos primários e atualizados na internet independentemente de solicitação.

193. Após o encaminhamento do relatório preliminar, a Petrobras publicou uma planilha com resumo executivo (peça 93) com as informações dos termos de doação em seu Portal da Transparência. Da análise da publicação, observa-se que a estatal consolidou dados, por ela selecionados, dos termos de doação, como nome e CNPJ do fornecedor, objeto, fundamento legal, data de início e valor.

194. Entretanto, a Petrobras não publicou os próprios termos de doação, conforme necessário para aderência ao inciso IV do art. 7º, assim como do § 1º, incisos IV e V, do art. 8º, da Lei 12.527/2011, o que afasta a transparência de informações públicas relevantes das doações, tais como cronograma de desembolso e de atividades, finalidade, obrigações, mecanismos de prestação de contas, entre outras. Ademais, não foram publicadas informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011.

195. Deste modo, considera-se que, em que pese a publicação da planilha com dados sumarizados ter trazido mais transparência às informações das doações do programa social, ela não foi suficiente para alterar o mérito das conclusões deste achado.

196. A causa dessa situação é a classificação equivocada dos termos de doação do programa social como confidenciais pela área responsável, quando eles deveriam ter sido classificados como públicos (peça 63):

Qual a fundamentação legal para o tratamento confidencial/sigiloso dos termos de doação?

Na questão 12 da Respostas da Petrobras ao Ofício 008/2022-TCU/SeinfraPetróleo a classificação da informação foi colocada como CONFIDENCIAL equivocadamente. Retificamos a classificação de CONFIDENCIAL para PÚBLICA conforme DI-1PBR-00337 DIRETRIZ DE IDENTIFICAÇÃO DO GRAU DE SIGILO E DO TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

CORPORATIVAS. (grifou-se)

197. Como efeito, tem-se a baixa transparência do processo de tomada de decisão quanto às escolhas do programa social do gás, assim como do seu processo de operacionalização, afastando o acesso da sociedade às informações relevantes sobre o programa.

198. Comunicação equivocada de ausência de vínculo do programa social com outros programas governamentais (Projeto Brasileiros da Fundação Banco do Brasil) pela Petrobras em seu site na internet, contrariando o inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011

199. Conforme apresentado no DIP RS 14/2021, a iniciativa A.2 de 2021 do programa social teve a adesão da Petrobras ao projeto Brasileiros pelo Brasil, coordenado pela Fundação Banco do Brasil:

31.2.2. Celebrar parceria com a Fundação Banco do Brasil, com **adesão ao projeto ‘Brasileiros pelo Brasil’**, formalizada por meio da assinatura de um Termo de Doação entre as partes, com doação financeira de até R\$ 21MM, do montante total de R\$ 30 MM aprovados para 2021, para implementação de iniciativas sociais com foco em GLP, para auxílio na aquisição de 02 botijões de gás de 13 kg, com distribuição de 02 vouchers/cartão para pessoas em situação de vulnerabilidade social das 05 regiões do país, conforme descrito na Iniciativa A.2. (grifou-se).

200. Em 19/10/2021, o projeto Brasileiros pelo Brasil foi lançado, publicamente, em live pelo canal do YouTube do Banco do Brasil com participação de membros do Governo Federal (disponível em: <https://youtu.be/fQzs7BrfgZc>).

201. Em 20/10/2021, conforme Figura 14, o Governo Federal publicou notícia do lançamento, a qual continha a informação de que o ‘Governo Federal a fim de fazer a ligação entre quem planta e produz e quem está em situação de vulnerabilidade e precisa de alimento, por meio da Fundação Banco do Brasil, lançou a campanha Brasileiros pelo Brasil, nessa terça-feira (19). Deste modo, com base na notícia do programa abaixo colacionada, verifica-se que há um vínculo explícito entre uma das iniciativas do programa social e um programa governamental.

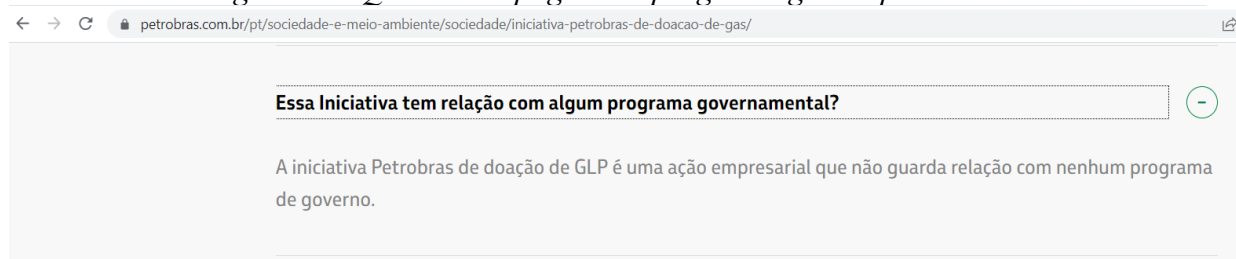
Figura 14 - Notícia de lançamento do projeto Brasileiros pelo Brasil

[figura no original]

Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/campanha-brasileiros-pelo-brasil-leva-alimentos-da-agricultura-familiar-a-quem-precisa>, acesso em 9/5/2022

202. Contudo, a situação encontrada é de que a Petrobras informou, na página do programa em seu site institucional na internet (Figura 15), que o programa social não guarda relação com nenhum programa governamental. Isso contraria o inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011, o qual atribui aos órgãos e entidades do poder público o dever de assegurar a gestão transparente da informação.

Figura 15 - Questão da página do programa gás no portal da Petrobras



Fonte: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/iniciativa-petrobras-de-doacao-de-gas/>, acesso em 3/6/2022, peça 84

203. A princípio, vislumbra-se como causa da situação encontrada a falha do exame do vínculo do projeto ‘Brasileiros pelo Brasil’ com o Banco do Brasil e com o Governo Federal. Como efeito, tem-se a baixa transparência do programa social e o impacto negativo à imagem da estatal ao publicar uma informação equivocada.

204. Ressalta-se que, em junho de 2022, a matéria apresentada na Figura 14 foi retirada do ar do site do Governo Federal na internet, uma vez que o último acesso ao conteúdo da página foi realizado em 1/6/2022 (peça 52) e em 3/6/2022 o conteúdo não estava mais disponível.

Especificamente em relação ao vínculo com programa governamental, é importante destacar a impossibilidade de afastamento da relação do Governo Federal com as suas estatais e, no caso específico do projeto Brasileiros pelo Brasil, se faz evidente este vínculo, tanto pela notícia publicada quanto pela participação de membros do Governo Federal no evento de lançamento do projeto. Ademais, em manifestação ao relatório preliminar, os gestores se limitaram a dizer que, no momento, os conteúdos publicados no site da companhia estão inativos e a reafirmar que o programa social é independente de outro programa governamental (peça 39, p.18).

Conclusão

205. *Conclui-se, portanto, que ocorreram fragilidades nos mecanismos de comunicação e de transparência da Petrobras sobre as definições e execuções do programa social.*

III.5.1. Proposta de Encaminhamento:

206. *De forma a mitigar a recorrência futura da situação encontrada propõe-se, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras: (i) da ausência de ampla publicidade dos termos de doação e das informações de implementação e resultados do programa social em meio eletrônico, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011; (ii) da ausência de publicidade do vínculo do programa social com o projeto 'Brasileiros pelo Brasil', contrariando o disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011.*

207. *Como benefícios da implementação da deliberação, espera-se propiciar maior publicidade e transparência nos programas sociais da estatal.*

III.6. Achado 6: Deficiência na elaboração dos termos de doação

208. *Devido à ausência de cláusulas nos termos de doação que exigissem a comprovação pelas instituições da entrega efetiva das doações aos beneficiários, ocorreram fragilidades nas comprovações das aquisições dos itens de doação e ausência de especificação clara da composição das cestas básicas, impactando negativamente na comprovação do alcance quantitativo e qualitativo do público-alvo.*

Situação Encontrada

209. *A situação encontrada é de fragilidade nas comprovações das aquisições dos itens de doação, ausência de especificação clara da composição das cestas básicas e ausência de mecanismos de controle para comprovação da entrega efetiva aos beneficiários. A principal causa da situação encontrada foi a deficiência nas cláusulas dos termos de doação na exigência de comprovação das doações pelas instituições.*

Fragilidade nas comprovações de aquisições dos itens de doação

210. *A iniciativa A2 foi toda desenvolvida por meio da Fundação Banco Brasil (FBB), que recebia os valores e os transferia para várias outras instituições. No termo de doação assinado entre a Petrobras e a FBB não havia a exigência de apresentação de comprovantes de pagamento das notas fiscais, o que foi reproduzido nos termos de doação assinados entre a Fundação e as suas parceiras. Uma das instituições que executou a doação nesta iniciativa, AGROVERDE - Cooperativa de produtores rurais Ltda, consumiu R\$246.700,00 dos R\$250.000,00 do montante recebido com vouchers de botijões de GLP. Para isso, ela apresentou as notas fiscais, porém nenhum comprovante de pagamento.*

211. *Quando analisado o termo de doação entre Petrobras e FBB, verifica-se que a estatal não incluiu entre as exigências documentais a comprovação de pagamento, conforme cláusula 4.3 do termo de doação, evidenciando a fragilidade (peça 74):*

4.3. A DONATÁRIA será responsável pelo recebimento e análise de propostas a serem apresentadas pelas instituições executoras das ações, repasse de recursos para estas instituições, recebimento e análise das prestações de contas apresentadas por elas, que conterão cópia de documentos fiscais e registros fotográficos/audiovisuais da entrega do auxílio gás às famílias assistidas.

212. *Na prestação de contas, a empresa de auditoria contratada 'Referencial Auditores e Consultores S/S' apresentou o 'Relatório relativo à análise das prestações de contas do Instrumento*

Particular de Doação Modal – IPDM, firmado em 25/11/2021 entre a PETROBRAS e a Fundação Banco do Brasil (FBB), com vigência entre 25/11/2021 e 31/12/2022’ (peça 163). Nele é evidenciada uma mudança de escopo que impactou em como a empresa caracterizou as não conformidades, representando uma distorção relevante:

‘ficou definido que quando não tiver o comprovante de pagamento de nota fiscal não seria considerado não conformidade para efeito do nosso trabalho, uma vez que foi alegado pela FBB que tal exigência não constou das tratativas entre PETROBRAS x FBB’.

213. *Dentre as instituições executoras analisadas nesta auditoria, a AGROVERDE foi a única que se recusou a apresentar os comprovantes de pagamento.*

214. *A partir do relatório preliminar, os gestores comentaram: ‘No que tange à comprovação de aquisição dos produtos, esta pode ser verificada por meio das Notas Fiscais que foram objeto de Prestação de Contas Financeiras pelas instituições donatárias’.*

215. *Acerca do tema, a prestação de contas envolve a demonstração transparente e clara de como os recursos foram geridos, gastos ou investidos, bem como o cumprimento de obrigações ou compromissos assumidos. O nexo causal entre nota fiscal e comprovante de pagamento é fundamental para assegurar a transparência e a integridade na gestão de recursos. A nota fiscal representa o documento legal que comprova a realização da transação comercial, identificando a descrição dos botijões de gás, as quantidades e os valores envolvidos e informações do fornecedor. Por sua vez, o comprovante de pagamento evidencia que a obrigação financeira descrita na nota fiscal foi devidamente quitada, indicando a data, o valor pago e os meios utilizados para a realização do pagamento. Assim, a conexão entre a nota fiscal e o comprovante de pagamento estabelece um vínculo direto e necessário, sem o qual não se pode verificar a regularidade, a autenticidade e a conformidade das despesas realizadas, essenciais à garantia da prestação de contas adequada e apropriada dos recursos fornecidos pela Petrobras.*

216. *Cabe destacar que, ainda que não tivesse os comprovantes de pagamento, a instituição poderia, quando da apresentação da prestação de contas, tê-los obtidos diretamente por meio do Home Banking dos seus respectivos bancos, o que torna a justificativa apresentada ineficaz e sem respaldo. Sobre o tema, destaca-se o Acórdão 2.586/2017 – TCU – Plenário, Relator Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em outro processo de prestação de contas (TC 016.275/2011-0):*

Na hipótese de programa sujeito a controle social, a pretensa prestação de contas que, por culpa do gestor, não é submetida a quem compete examiná-la, nos termos da regulamentação vigente, não faz prova da boa e regular aplicação dos recursos.

Não se presta a remessa de parcela dos documentos necessários à prestação de contas a sanear a omissão do gestor, tampouco a afastar o débito decorrente dos valores alegadamente aplicados na execução do programa.

217. *Nesta mesma linha, cita-se o Acórdão 757/2023 – TCU – Plenário, de tema semelhante, cujo relator Exmo. Ministro Antônio Anastasia proferiu em seu voto:*

(...) os novos elementos trazidos não vieram acompanhados dos documentos relativos ao certame, das notas fiscais mencionadas, dos recibos e dos comprovantes de transferências bancárias nominais, inviabilizando o estabelecimento do nexo causal entre os recursos repassados e as despesas previstas no plano de trabalho.

218. *Diante do exposto, conclui-se que a especificação clara e detalhada dos documentos necessários para a comprovação da efetiva aquisição e do pagamento dos produtos objetos da doação eliminaria a irregularidade constatada. Porém, essa ausência no termo de doação não exclui a responsabilidade da Petrobras no acompanhamento ao longo da execução.*

Ausência de especificação clara da composição das cestas básicas

219. *Em todas as iniciativas de 2021 e 2022 que previam a entrega de cestas básicas, foram estipulados valores máximos unitários de R\$120,00, porém sem a respectiva discriminação e quantitativo dos itens. Ao analisar o preço das cestas básicas, verificou-se por meio dos boletins do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) de 2022, ano em que ocorreu a distribuição dos vouchers, que os preços das cestas variaram entre R\$521,05 em Aracaju e*

R\$791,29 em São Paulo (Figura 16). Assim, o valor máximo previsto de R\$120,00 não permite comprar um quarto de uma cesta básica em Aracaju e apenas um sétimo da cesta em São Paulo.

Figura 16 - Custo de cestas básicas em 17 capitais no Brasil em 2022

Capital	Variação no ano (%)	Variação mensal (%)	Valor da cesta	Tempo de trabalho	Porcentagem do Salário Mínimo líquido
Goiânia	17,98	2,20	704,63	127h54m	62,85
Brasília	17,25	2,33	728,78	132h17m	65,01
Campo Grande	16,03	0,77	744,21	135h05m	66,38
Belo Horizonte	15,06	0,43	696,32	126h23m	62,11
Belém	14,83	2,43	639,44	116h04m	57,04
São Paulo	14,60	1,10	791,29	143h38m	70,58
Rio de Janeiro	12,98	0,47	752,74	136h38m	67,14
Fortaleza	12,94	3,70	653,99	118h43m	58,33
Porto Alegre	12,11	-2,03	765,63	138h59m	68,29
Florianópolis	11,55	-0,90	769,19	139h37m	68,61
Curitiba	11,17	-1,58	698,66	126h49m	62,32
Natal	10,35	3,07	584,36	106h04m	52,12
Salvador	10,13	3,64	570,70	103h35m	50,91
Vitória	10,09	2,13	728,78	132h17m	65,01
João Pessoa	9,99	1,70	561,84	101h59m	50,12
Aracaju	8,99	1,77	521,05	94h35m	46,48
Recife	6,15	2,50	565,09	102h34m	50,40

Fonte: DIEESE

Fonte: boletins do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) de 2022.

220. Esta fragilidade resultou em composição de cestas básicas diferentes tanto durante o processo de cotação de uma instituição junto aos seus fornecedores de cestas básicas, quanto discrepâncias de cestas básicas entre as doações feitas por diferentes instituições.

221. No primeiro cita-se a instituição Ação Ecológica Guaporé – ECOPORE, parte da iniciativa A de 2022, que apresentou comprovação de cotação dos fornecedores, porém com composições distintas, tanto em itens diferentes, como quantitativos diferentes (peça 165 e 166).

222. Outro caso, na iniciativa A, a Fundação Guimarães Duque, adquiriu a cesta básica a valor unitário R\$126,90 (acima do valor máximo previsto de R\$120,00), contendo apenas cinco itens: uma rapadura, uma garrafa de óleo de 900 mL, um quilograma de sal e duas latas de sardinha. (peça 195). Quando se compara esta aquisição com a cotação apresentada na peça 165 pela instituição ECOPORE fica evidente a discrepância. Enquanto em uma aquisição foi gasto R\$126,90 para cinco itens, na outra há um orçamento de R\$ 120,00 para 24 itens. Apesar de se tratar de instituições diferentes, cabia averiguar o que levou a custos elevados para aquisição de apenas cinco itens, quando se tinha a base de outras cotações.

Ausência de mecanismos de controle para comprovação da entrega efetiva aos beneficiários

223. Os termos de doação das ações realizadas em 2021 não incluíram cláusulas que permitissem a comprovação da efetiva entrega dos produtos aos beneficiários.

224. Cada instituição executora precisava apresentar apenas uma documentação denominada declaração de instituição parceira, nos casos em que era a própria instituição que executava as

230. Destaca-se que apesar da ausência citada no parágrafo 228, a solução apresentada pela Petrobras de padronizar o modelo de lista de beneficiários mostra-se uma boa prática de gestão que deveria ser incluída no manual, conforme citado pela companhia.

Conclusão

231. Diante do exposto, houve deficiências das cláusulas dos termos de doação referente a definições claras e específicas das obrigações da donatária e da caracterização dos itens que deveriam compor a cesta básica. Não foram exigidos os comprovantes de pagamento das aquisições dos produtos a serem doados e as comprovações das efetivas entregas dos produtos doados aos beneficiários. Para as iniciativas de 2022, houve um aprimoramento nas exigências comprobatórias de execução das donatárias, porém, não a ponto de desconsiderar as fragilidades elencadas neste achado.

232. Por fim, conclui-se que a Petrobras atuou de forma proativa quanto à melhoria dos mecanismos no padrão gerir doações que permitam comprovar a efetiva entrega aos beneficiários. Com isso, esta fiscalização já colheu **benefício de controle efetivo**, prevenindo a reincidência de não conformidades em futuras doações. Reconhece-se, portanto, a atuação preventiva da empresa antes de qualquer determinação desta Corte, **razão pela qual não se propõe encaminhamento adicional para este achado**.

III.7. Achado 7: Irregularidades na execução das doações e nas suas prestações de contas

233. Devido à ausência de avaliações periódicas do alcance de objetivos pela Petrobras e à sobreposição com outras iniciativas governamentais, ocorreram inexecuções, atrasos na distribuição das doações, não comprovação das entregas dos produtos, aquisição de botijões de gás em valores superiores ao máximo estabelecido nos termos de doação e irregularidades na distribuição das doações, impactando negativamente o alcance quantitativo e qualitativo do público-alvo e gerando ganhos financeiros não previstos às instituições.

Situação Encontrada

234. A situação encontrada é de inexecuções parciais, atrasos na distribuição das doações e irregularidades na execução do programa social, pois foram constatadas: ausência do mínimo de três cotações com fornecedores de botijão GLP; ausência de verificação de credenciamento dos fornecedores; ausência de comprovação de aquisição dos produtos; aquisição de botijões a valores unitários superiores aos estabelecidos no DIP RS 15/2021 e no DIP RS 17/2021 e não restituição integral pelas instituições donatárias dos valores não utilizados na execução das doações e dos rendimentos financeiros auferidos com as aplicações dos recursos recebidos.

235. A principal causa da situação encontrada foi a ausência de avaliações periódicas do alcance de objetivos pela Petrobras. Nesse âmbito, os exames do cumprimento das cláusulas dos termos de doações só foram realizados após o término das doações, em sua fase de prestação de contas consolidada, e não foram aplicadas correções ou penalidades às instituições que não cumpriram as cláusulas do termo de doação.

Inexecuções parciais e atrasos

236. Quanto ao atraso na execução, verificou-se que 32% das ações em A1 (2021), 85% em A2 (2021), 82% em A (2022) e 100% em B (2022) não cumpriram o prazo estabelecido nos termos de doação (peça 161). De modo que resta evidente a não efetividade do Programa, pois não houve a entrega na época em que supostamente havia a calamidade que justificou a sua aprovação

237. Como exemplo, podemos mencionar a donatária IPAC, já citada no achado anterior, cujo termo de doação previa a transferência de R\$ 2.168.294,80 para o atendimento de 8.770 beneficiários, em uma doação com um botijão de gás e uma cesta básica para cada beneficiário. Ao final da execução, quando da prestação de contas, foi comprovada a aquisição de apenas 3.753 cestas básicas e de 572 botijões de GLP, resultando em execução de apenas 43% para cestas básicas e de 6,5% para botijão de gás (peça 197). Assim, mesmo tendo a instituição devolvido recursos, fica evidente o não atendimento do objetivo previsto no termo de doação.

238. No caso da iniciativa B de 2022, elenca-se o caso da CUFA que recebeu o valor de R\$ 46.546.170,00, para entrega de botijões de GLP em cinco doações destinadas a 82.970 famílias, que equivale a um total de 414.850 botijões de gás, com um valor unitário máximo de R\$ 102,00, mais 10% de custos operacionais e logísticos (peça 71).

239. Para execução da doação a CUFA se valeu de vouchers gás, em que o beneficiário o recebia e trocava por recarga do botijão de gás. A CUFA apresentou relação dos beneficiários, com a indicação da utilização da recarga.

240. A PLM, uma das empresas contratadas pela Petrobras para realizar a conferência das prestações de contas, informou em seu relatório (peça 187) que 414.850 botijões foram doados, o que, nas cinco entregas, representa o alcance de 82.970 famílias. Este relatório indica que 82.640 famílias foram alcançadas na primeira entrega. Porém, por meio do arquivo de voucher digital apresentado pela Petrobras (peça 191), são apresentados apenas 82.624 beneficiários. Destes, 62.464 haviam trocado o valor do voucher pelo botijão, enquanto para os demais (20.160) o valor de R\$1.895.040,00 ainda não havia sido utilizado.

241. Pelos números acima informados, observam-se inconsistências que não permitem assegurar o número de beneficiários efetivamente atendido pela CUFA.

Aquisição de produtos para doações a valores unitários superiores aos estabelecidos nos DIP RS 15/2021 e DIP RS 17/2021

242. Os valores máximos para aquisição de botijão de GLP e de cestas básicas foram especificados no DIP RS 15/2021 (peça 44) e no DIP RS 17/2021 (peça 454). Para o botijão de GLP, os limites eram no valor de R\$100,00 e R\$102,00, respectivamente, e constaram dos termos de doação. Das instituições na iniciativa A1, 13,6 % não respeitaram o valor máximo. Na iniciativa A2, 38,5% das instituições analisadas também não respeitaram. Já para as iniciativas de 2022, 41,7% da iniciativa A não atenderam. E na iniciativa B, ainda que 100% das donatárias tenham atendido ao preço máximo, cabe destacar que a CUFA realizou uma entrega extra com o preço do botijão de gás superior ao permitido no termo de doação e no DIP RS 17/2021.

243. Esta entrega teve como justificativa a aquisição dos botijões de gás das cinco primeiras entregas por R\$ 94,00, ou seja, com preço menor ao estipulado no termo de doação (peça 199), razão pela qual, restou um saldo financeiro de R\$ 3.318.800,00 (peça 198). Com isso, a CUFA solicitou à Petrobras a utilização destes recursos para aquisição de mais botijões de gás, entretanto, no valor de R\$ 112,00, valor este superior ao limite estipulado no termo de doação e fixado pelo DIP 17/2021, que foi autorizado pela Petrobras.

244. Ou seja, apesar de ter adquirido botijões em quantidade superior a estabelecida no termo de doação, o valor unitário foi superior ao permitido.

245. Cabe destacar que quando o valor ultrapassava o limite estabelecido no termo de doação, algumas instituições solicitavam permissão à Petrobras antes da aquisição, que autorizava. Porém, outras adquiriam e a Petrobras apenas verificava o valor superior quando da análise da prestação de contas pela empresa contratada sem, contudo, fazer qualquer questionamento (peça 164).

246. Como exemplo, cita-se a COOPAPI, parte da iniciativa A2 de 2021, que recebeu R\$ 400.000,00 para aquisição de 4.000 botijões ao preço máximo de R\$ 100 cada botijão. Contudo, mesmo gastando o valor total recebido, só foram adquiridos 3.751 botijões, pois o valor unitário de aquisição foi superior a R\$ 100,00, conforme se verifica das notas fiscais emitidas em 3/3/2022 a 24/5/2022 (peça 174). Não foi anexada documentação que comprove que a empresa de auditoria, a FBB ou a Petrobras tenha questionado o custo de aquisição superior ao permitido.

247. Adicionado a isso, observa-se que o quantitativo indicado no Relatório de Execução do Auxílio Gás, a COOPAPI informou a distribuição de 3.950 botijões, ainda que só tenha adquirido 3.751 botijões (peça 174). Do qual se observa que não houve uma acurada análise da prestação de contas pela empresa contratada, tampouco pela própria Petrobras.

248. Cabe ainda comentar sobre a aquisição das cestas básicas, cujo preço unitário máximo estabelecido nos termos de doação e no DIP RS 17/2021 era de R\$ 120,00. Entretanto, como os

preços unitários dos produtos que compõem a cesta básica podem ser diferentes, o quantitativo total adquirido com o valor de R\$ 120 também será diferente. Como exemplo podemos citar a instituição APAE – São Francisco do Conde, parte da iniciativa A de 2022.

249. Nesta ação, as cotações de cestas básicas possuíam composição diferente e preços de alimentos diferentes. A empresa vencedora, Comercial de Alimentos MM Ltda, ainda que tenha apresentado o valor total menor, R\$ 120,00, apresentou quantitativo de alimentos menor. Se fossem considerados os quantitativos ofertados, a empresa P.Santos de Jesus ME, teria ganhado, pois os seus preços unitários são inferiores. Ou seja, ao final foi selecionado o fornecedor que apresentou custo relativo maior (peças 165 e 166), como abaixo ilustrado na Figura 18 e na Figura 19.

Figura 18 – Ilustração APAE

Cotação de Cestas incompatíveis

Cotação de “Comercial de Alimentos Mercantil MM LTDA”

APRESENTAMOS NOSSA COTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO CESTAS BÁSICAS						
ITEM	DESCRIÇÃO	MARCA	UNID	QTD	V.UNIT	V.TOTAL
1	ARROZ PARBOILIZADO	ARCO VERDE	KG	2	R\$ 6,50	R\$ 13,00
2	AÇÚCAR CRISTAL	ARCO VERDE	KG	1	R\$ 5,50	R\$ 5,50
3	FEIJÃO CARIOCA	EXTRA	KG	1	R\$ 11,00	R\$ 11,00
4	MACARRÃO ESPAGUETE 500G	MASSAS BAHIA	UND	1	R\$ 3,50	R\$ 3,50
5	MASSA SOPA	MASSAS BAHIA	UND	1	R\$ 5,00	R\$ 5,00
6	CAFÉ 250G	ALIANÇA	UND	1	R\$ 10,00	R\$ 10,00
7	VINAGRE 500ML	DIVINO	UND	1	R\$ 2,60	R\$ 2,60
8	LEITE 200G	CCGL	PC	1	R\$ 9,00	R\$ 9,00
9	FLOCÃO 500G	MARATÁ	PC	2	R\$ 2,80	R\$ 5,60
10	BISCOITO CREAM CRACKER 400G	TOSTADINHO VITARELLA	PC	1	R\$ 6,00	R\$ 6,00
11	FARINHA	PRASERVIR	KG	1	R\$ 6,00	R\$ 6,00
12	ÓLEO 900 ML	LIZA	UND	1	R\$ 13,00	R\$ 13,00
13	MARGARINA 500G	DELINE	UND	1	R\$ 5,80	R\$ 5,80
14	SARDINHA 125G	PALMEIRA	UND	1	R\$ 5,90	R\$ 5,90
15	PROTEÍNA DE SOJA 400G	NUTRIMAIS	UND	1	R\$ 6,10	R\$ 6,10
17	CREME DENTAL 70G	ORAL B	UND	1	R\$ 2,50	R\$ 2,50
18	LAPELAÇO	ASSOLAN	UND	1	R\$ 2,50	R\$ 2,50
19	PAPEL HIG C/4	NOVO	PC	1	R\$ 3,00	R\$ 3,00
20	SACO CESTA 40X60	TERMOPLAST	UND	1	R\$ 3,00	R\$ 3,00
21	SACOLA PLÁSTICA 40X50	TERMOPLAST	PC	1	R\$ 1,00	R\$ 1,00
TOTAL DA CESTA					R\$	120,00

Contratada

Valor da Cesta: R\$120,00

- Cesta com quantitativos, em média, inferiores ao do concorrente.
- Dos 19 itens em comum, os preços unitários da “Comercial” estavam superiores em 17 deles

Cotação de “P.Santos de Jesus-ME”

APRESENTAMOS NOSSA COTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO CESTAS BÁSICAS / CARTÃO ALIMENTAÇÃO						
ITEM	UNID	QTD	DESCRIÇÃO	MARCA	V.UNIT	V.TOTAL
1	KG	2	ARROZ PARBOILIZADO	CAÇAROLA	R\$ 6,50	R\$ 13,00
2	KG	1	AÇÚCAR CRISTAL	CAJI	R\$ 5,50	R\$ 5,50
3	KG	1	FEIJÃO CARIOCA	EXTRA	R\$ 11,00	R\$ 11,00
4	UND	1	MACARRÃO ESPAGUETE 500G	MASSAS BAHIA	R\$ 3,50	R\$ 3,50
5	UND	1	MASSA SOPA	MASSAS BAHIA	R\$ 5,00	R\$ 5,00
6	UND	1	CAFÉ 250G	SABOR DA ROÇA	R\$ 10,00	R\$ 10,00
7	UND	1	VINAGRE 500ML	DIVINO	R\$ 2,60	R\$ 2,60
8	PC	1	LEITE 200G	CCGL	R\$ 9,00	R\$ 9,00
9	PC	2	FLOCÃO 500G	SINELA	R\$ 2,80	R\$ 5,60
10	PC	1	BISCOITO CREAM CRACKER	VITARELLA	R\$ 6,00	R\$ 6,00
11	KG	1	FARINHA	PRASERVIR	R\$ 6,00	R\$ 6,00
12	UND	1	ÓLEO 900 ML	LIZA	R\$ 13,00	R\$ 13,00
13	UND	1	MARGARINA 500G	DELINE	R\$ 5,80	R\$ 5,80
14	UND	1	SARDINHA 125G	SOMAG	R\$ 5,90	R\$ 5,90
15	UND	1	PROTEÍNA DE SOJA 400G	NUTRIMAIS	R\$ 6,10	R\$ 6,10
16	L	1	ÁGUA SANITÁRIA 1L	CLORITO	R\$ 1,60	R\$ 1,60
17	UND	1	DETERGENTE 500ML	POLIAL	R\$ 2,30	R\$ 2,30
18	UND	1	CREME DENTAL 70G	ORAL B	R\$ 2,50	R\$ 2,50
19	UND	1	SABONETE 90G	MARAM	R\$ 1,90	R\$ 1,90
20	PC	1	PAPEL HIG C/4	NOVO	R\$ 3,00	R\$ 3,00
21	UND	1	SACO CESTA 40X60	TERMOPLAST	R\$ 3,00	R\$ 3,00
22	PC	1	SACOLA PLÁSTICA 40X50	TERMOPLAST	R\$ 0,65	R\$ 0,65
TOTAL DA CESTA					R\$	123,35

Valor da Cesta: R\$123,35

- Ofertou quantidades a mais: arroz, açúcar, feijão, macarrão, água sanitária, detergente e sabonete
- O concorrente ofertou a mais lâ de aço e flocão

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 165 e 166

Figura 19 - Ilustração APAE (Continuação)

Considerando:

- Ajuste da tabela de quantitativos de “P. Santos”, de modo a compatibilizar com o quantitativo do concorrente “Comercial”;
- Mantendo-se os preços ofertados na cotação original de “P.Santos”;
- Mantendo-se o preço do concorrente “Comercial” no item 1ã de aço que não foi ofertada por “P.Santos”.

Ajustando-se a planilha, verifica-se que o preço unitário da cesta ofertada por P.Santos ficaria R\$91,65

Ou seja, valor unitário da cesta 23,6% menor ao contratado pela instituição, mantendo-se a mesma composição de cesta recebida pelos beneficiários

Assim, gastou-se R\$236.722,50 além do necessário

Com esse valor poderiam ter sido beneficiadas mais 2.582 famílias com cestas básicas



Item	Descrição	qtd	P.Santos "ajustada"	
			v.un.	V.Total
1	Arroz parboilizado	2	R\$ 5,00	R\$ 10,00
2	Açúcar cristal	1	R\$ 4,00	R\$ 4,00
3	Feijão carioca	1	R\$ 7,55	R\$ 7,55
4	Macarrão espaguete	1	R\$ 2,90	R\$ 2,90
5	Massa sopa	1	R\$ 3,30	R\$ 3,30
6	Café 250g	1	R\$ 5,50	R\$ 5,50
7	Vinagre 500mL	1	R\$ 2,10	R\$ 2,10
8	Leite 200g	1	R\$ 6,20	R\$ 6,20
9	Flocão 500g	2	R\$ 2,50	R\$ 5,00
10	Cream cracker 400g	1	R\$ 4,70	R\$ 4,70
11	Farinha	1	R\$ 4,20	R\$ 4,20
12	Óleo 900 ML	1	R\$ 9,50	R\$ 9,50
13	Margarina 500g	1	R\$ 6,20	R\$ 6,20
14	Sardinha 126g	1	R\$ 5,20	R\$ 5,20
15	Proteína de soja 400 g	1	R\$ 4,70	R\$ 4,70
16	Água sanitária 1L	0	R\$ 1,60	R\$ -
17	Detergente 500 mL	0	R\$ 2,20	R\$ -
18	Creme dental 70g	1	R\$ 2,50	R\$ 2,50
19	Sabonete 90g	0	R\$ 1,90	R\$ -
20	Papel higiênico c 4	1	R\$ 2,80	R\$ 2,80
21	Cesta 40x60	1	R\$ 2,15	R\$ 2,15
22	Sacola plástica 40 x 50	1	R\$ 0,65	R\$ 0,65
23	8 de aço	1	R\$ 2,50	R\$ 2,50
TOTAL				R\$ 91,65

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 165 e 166

250. Caso a APAE tivesse vistoriado as propostas e selecionado o fornecedor de menor cotação, considerando os quantitativos e preços unitários dos produtos, mais 2.582 famílias poderiam ser beneficiadas considerando a diferença de R\$ 232.722,50 entre as propostas.

251. E, embora a estatal tenha parcelado as prestações de contas para as iniciativas de 2022 como tentativa de maior controle, ela não atuou tempestivamente nas suas análises de forma a reduzir as inconformidades e evitar o desperdício de dinheiro.

Não Restituição dos Rendimentos Financeiros

252. Da análise documental, constatou-se a ausência de restituição dos rendimentos financeiros decorrentes dos valores transferidos pela Petrobras.

253. Cita-se o caso da instituição FIOTEC, parte da iniciativa A1 de 2021, que recebeu o valor de R\$ 3.573.372,00 no dia 29/12/2021 para aquisição de 7.383 botijões de GLP, incluídos os custos logísticos e operacionais. Porém, só adquiriu os 7.383 botijões em 21/6/2022, seis meses após o recebimento dos recursos financeiros (peça 167).

254. Por meio dos e-mails de outubro de 2022 trocados entre a Auge Contadores, empresa de auditoria independente contratada pela Petrobras, e a FIOTEC (peça 168), evidencia-se que o montante transferido de R\$ 3.573.372,00 pela Petrobras rendeu R\$ 114.331,29 no período de dezembro de 2021 até agosto de 2022.

255. Na sua prestação de contas, a FIOTEC apresentou a Relação de Pagamentos Efetuados (peça 167), na qual consta que houve uma despesa total de R\$ 3.645.481,63, valor superior ao transferido a ela pela Petrobras de R\$ 3.573.372,00. Para fins de cálculo de devolução, a FIOTEC considerou a soma dos recursos recebidos da Petrobras (R\$ 3.573.372,00) com os rendimentos deste montante (R\$114.331,29), subtraídos os gastos (R\$ 3.645.481,63), resultando-se em uma devolução de R\$ 42.221,66. Observa-se, na Figura 20, informações do cálculo dos gastos da FIOTEC apresentados pela auditoria Auge Contadores.

Figura 20 - Cálculo dos gastos da FIOTEC apresentados pela auditoria 'Auge Contadores'

DESCRIÇÃO	Recebimento banco (Fiotec)	ORÇADO (R\$)	REALIZADO (R\$)	SALDO (R\$)
Aquisição de cestas (R\$)		2.657.880,00	2.604.687,89	53.192,11
Aquisição de GLP (R\$)		738.300,00	738.002,00	298,00
X'Despesas com Custo logístico e operacional (R\$)		177.192,00	302.791,74	(125.599,74)
Aplicação financeira	114.331,29			114.331,29
Total	114.331,29	3.573.372,00	3.645.481,63	42.221,66

Fonte: peça 169

256. Dos cálculos acima pode-se constatar que: (i) validaram custos logísticos e operacionais superiores ao máximo permitido no termo de doação e não proporcional aos quantitativos executados; e (ii) validaram como ativo da instituição os rendimentos da aplicação financeira dos recursos recebidos e não aplicados na época acordada, tampouco utilizados na aquisição de produtos para doação.

257. Com relação aos custos logísticos e operacionais, com base nas cláusulas do termo de doação, caberia à instituição 5% do valor gasto com cestas básicas (peça 170) e R\$ 6,00 por unidade de botijão de GLP adquirido (peça 171). Considerando a aquisição integral dos itens, o valor máximo dos custos seria R\$ 177.192,00. Contudo, com base no que foi efetivamente executado, o valor a ser considerado seria R\$174.532,39.

258. Entretanto, a FIOTEC informou que seus custos totalizaram R\$ 302.791,74, logo 70% superior ao máximo permitido no termo de doação. A Tabela 4 sintetiza a situação.

Tabela 4 - Análise dos custos logísticos e operacionais

Despesas logísticas e operacionais	Valor Máximo previsto (Termo de doação)	Valor Máximo devido com base na quantidade efetivamente comprada	Valor apresentado pela FIOTEC	Valor a devolver
Cestas básicas (5%)	R\$132.894,00	R\$130.234,39	R\$302.791,74	
Botijão de GLP (R\$6,00)	R\$44.298,00	R\$44.298,00		
Total	R\$177.192,00	R\$174.532,39	R\$302.791,74	R\$ 128.259,35

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 167, 167, 169 e 171

259. Diante disso, somando-se os rendimentos financeiros decorrentes do atraso na execução (R\$114.331,29) à correção dos cálculos dos custos logísticos e operacional (R\$ 128.259,35), a FIOTEC deveria ter restituído o montante de R\$170.481,01 à Petrobras, conforme ilustrado na Tabela 5. Como ela só restituiu R\$ 42.219,65, ainda restariam R\$128.261,36 a serem devolvidos.

Tabela 5 - Cálculo do valor que deveria ter sido devolvido pela FIOTEC para Petrobras

Descrição	Permitido pelo termo de doação com base nos quantitativos comprados
Total transferido pela Petrobras	R\$ 3.573.372,00
Gasto total dentro do permitido	-R\$ 3.517.222,28
Aquisição de Cestas	R\$ 2.604.687,89
Aquisição de GLP (7.383 un.)	R\$ 738.002,00
Custos logísticos e operacionais	R\$ 174.532,39
Diferença não gasta que deveria ter sido devolvida	R\$ 56.149,72
Rendimentos	+ R\$ 114.331,29
Total a ser restituído	R\$170.481,01

Valor restituído	- R\$42.219,65
Total que falta ser restituído	R\$ 128.261,36

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 167, 168, 169 e 171

260. Outro caso seria o da instituição FEST, parte da iniciativa A de 2022. O termo de doação previa a transferência dos recursos em duas parcelas. A primeira, no valor de R\$ 1.583.881,20, ocorreu no dia 28/4/2022 para a conta corrente '121019-X FEST PROJETOS', conforme extrato (peça 172). Contudo, conforme e-mails (peça 173), em 20/6/2022, final do mês previsto no termo de doação para prestação de contas parcial, a instituição solicitou a alteração do cronograma inicial, para a postergação da entrega de GLP dos meses de abril e maio para os meses de junho e julho. Diante disso, a FEST realizou a aquisição da primeira entrega apenas em 22/7/2022, caracterizando-se um atraso de cerca de três meses em relação ao cronograma inicial.

Figura 21 - Comparação do cronograma previsto no termo de doação com o executado pela FEST
[figura no original]

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de peças 172 e 173

261. Por meio de material complementar apresentado pelos gestores em etapa de comentários do relatório preliminar, a FEST comprovou a execução da totalidade das doações, apesar dos atrasos e ausência de devolução dos rendimentos financeiros. Para isso, consumiu menos de 70% do máximo permitido como custos logísticos e operacionais, devolvendo R\$111.968,75 (peça 154) para a Petrobras.

262. Como outro exemplo podemos trazer a instituição IPAC, parte da iniciativa A1 de 2021, a qual recebeu, em 3/1/2022, R\$ 2.168.294,80 e, em função da inexecução parcial do objeto, devolveu R\$ 1.625.606,72 em 22/12/2022 (peça 193, p. 26). Nos cálculos apresentados no relatório da empresa de auditoria, transpostos na Figura 22, o valor restituído considerou apenas a subexecução. Ou seja, os rendimentos financeiros decorrentes da aplicação dos R\$ 1.625.606,72, ao longo de cerca de doze meses, não foram utilizados para aquisição de produtos, tampouco restituídos.

Figura 22 - Cálculo de valores a serem restituídos pela IPAC segundo a empresa de auditoria 'Auge Contadores'

DESCRIÇÃO	ORÇADO (R\$)	VALIDADO (R\$)	SALDO (R\$)
Aquisições cartões	1.052.400,00	441.352,80	611.047,20
Despesas com Custo de apoio logístico e operacional	105.240,00	44.135,28	61.104,72
ITD/ITCMD 7% Termo	81.034,80	0,00	81.034,80
Aquisições GLP	877.000,00	57.200,00	819.800,00
ITD/ITCMD 6% Termo	52.620,00	0,00	52.620,00
Total	2.168.294,80	542.688,08	1.625.606,72

Fonte: peça 193

263. Caso a Petrobras tivesse acompanhado tempestivamente a execução e analisado as prestações de contas parciais ter-se-ia evitado as ocorrências acima relatadas.

264. Destaca-se que nem todas as instituições apresentaram os extratos de contas de investimentos, tampouco houve requisição destes extratos pela Petrobras ou pela empresa de auditoria independente. Estes extratos seriam importantes pois mostrariam os valores, porventura auferidos pelas instituições em razão do atraso na aplicação dos recursos recebidos ou mesmo por não terem devolvido os recursos que não foram aplicados.

265. Ressalta-se que os rendimentos decorrentes de aplicações financeiras poderiam ter sido usados para ampliar a quantidade de beneficiários. Esta foi uma prática aplicada pelas seguintes instituições: Instituto Ramacrisna (R\$17.706,00 de rendimentos) (peça 181); Agência do Bem (R\$3.524,96 de rendimentos) (peça 182); e Fundação Gol de Letra (R\$14.957,86 de rendimentos) (peça 183).

266. Contudo, como mostrado nos exemplos acima, outras instituições se apossaram dos rendimentos financeiros auferidos. Isso aconteceu porque os termos de doação não previam o controle sobre as aplicações financeiras dos recursos repassados pela Petrobras às instituições donatárias.

267. *Em resposta ao relatório preliminar, a Petrobras informou que o procedimento PP-1PBR-00688 GERIR DOAÇÕES, versão E, estava em revisão e seria implementado no primeiro semestre de 2025. Posteriormente enviaram a versão, que incluiu (peça 160): (i) a responsabilidade da Petrobras em verificar a correta utilização dos valores doados; (ii) obrigatoriedade de devolução de recursos não utilizados, incluindo rendimentos financeiros; (iv) recomendação de que rendimentos financeiros sejam usados para ampliar os benefícios da doação, dentro do escopo do termo de doação; (v) exigência de uma conta bancária exclusiva para a movimentação dos recursos doados, facilitando a prestação de contas.*

268. *Em complemento, explicaram, nos termos de doação vigentes à época, não havia obrigatoriedade de devolução dos rendimentos financeiros. Baseando-se no art. 538 da Lei 10.406 de 10/1/2002 (Código Civil), argumentaram que a doação transfere a propriedade do bem ao donatário, incluindo os frutos civis (rendimentos financeiros), salvo disposição em contrário. Essa interpretação foi respaldada pelo parecer jurídico PJUR-00011771-2022 (peça 150), que concluiu que não havia previsão contratual ou normativa para a devolução desses rendimentos, mas que seria possível disciplinar a questão como boa prática.*

269. *Assim, entenderam que a doação é considerada efetivada com a entrega do recurso ao donatário. Eventuais saldos financeiros, desde que o encargo seja cumprido, pertencem à donatária e não há previsão normativa ou contratual para exigir a devolução dos rendimentos financeiros.*

270. *Ainda em comentários do gestor, em 2022, a Petrobras emitiu a 'Circular 07 – Doações GLP 2022' às instituições esclarecendo que os rendimentos financeiros são de propriedade das donatárias. Contudo, recomendou que esses valores fossem utilizados para ampliar os benefícios da doação, respeitando os limites estabelecidos no termo de doação (como o teto de 10% para gastos logísticos e administrativos). Também orientou que os rendimentos não fossem incluídos na prestação de contas*

271. *Assim, a Petrobras concluiu que não havia base normativa ou contratual para exigir a devolução dos rendimentos financeiros das instituições beneficiadas. Além disso, considerou que os custos de cobrança poderiam superar os valores a serem devolvidos, tornando a medida inviável.*

272. *Diante do exposto, a ausência de cláusulas específicas quanto ao destino dos eventuais rendimentos financeiros trouxe dúvidas às partes quanto à sua propriedade. Isto levou ao questionamento por parte das instituições que foram tratadas no âmbito do jurídico da companhia.*

273. *O jurídico analisou e apresentou parecer tratando somente ao que foi questionado, ou seja, quanto à rendimentos, sem tratar de desdobramentos dos rendimentos em função de mora ou inexecuções por parte das instituições. O parecer do jurídico foi claro quanto a posse dos rendimentos financeiros pertencerem às instituições. Os gestores então atuaram de forma alinhada e embasada ao exposto pelo jurídico da companhia.*

274. *Assim, com base na autonomia privada positivada no Art. 421 do Código Civil (CC) de 2002, a liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato, respeitando a boa-fé e equidade nas relações privadas. A boa-fé foi evidenciada pelo questionamento à Petrobras em como proceder com os rendimentos financeiros. E, em regra, o que não foi convencionado não pode ser exigido unilateralmente depois, salvo nos limites da lei ou se houver abuso de direito.*

275. *Nesta esteira, aplica-se também a vinculação contratual (Art. 422 do CC) em que os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução os princípios de probidade e boa-fé. As instituições se vincularam ao encargo de adquirir e distribuir botijões de GLP. Assim o fizeram, ainda que com atraso. Como os termos de doação não impuseram sanções ou regras sobre os rendimentos financeiros, não se pode criar posteriormente, de forma unilateral, a obrigação de devolver os rendimentos, o que violaria o princípio da vinculação contratual e poderia impactar a imagem da empresa.*

276. *A Companhia explica ainda que prosseguir com estas cobranças pode resultar em custos que não justificariam os valores a serem devolvidos. De fato, a ausência de cláusula contratual sobre a devolução de valores de rendimentos, a provável baixa materialidade sobre os valores de*

rendimentos, bem como e, principalmente, os potenciais elevados custos envolvidos ao se avançar com a cobrança podem levar a uma relação desfavorável de custo/benefício.

277. *Com o exposto, verifica-se que a Petrobras também entendeu a omissão nos termos de doação acerca dos rendimentos financeiros como uma fragilidade. Reflexo disto foi a atualização do padrão PP-IPBR-00688 Gerir Doações. Nele inclui-se a necessidade de abertura de conta específica para a ação e a devolução dos rendimentos financeiros quando não utilizados para ampliar a aquisição de itens de doação. Estas modificações visam eliminar não conformidades similares em doações futuras. Diante do exposto, verifica-se como o benefício de controle efetivo da atuação da empresa antes de alguma determinação por parte desta Corte.*

278. *Assim, apesar da não conformidade apontada, constatou-se a boa-fé objetiva e proba atuação dos gestores ao serem confrontados por fato não contemplado no termo de doação. Eles encaminharam o fato ao jurídico e, ao serem questionados pelo TCU, atuaram de forma proativa na atualização do padrão.*

Ausência do mínimo de três cotações com fornecedores de botijão de GLP

279. *Conforme DIP RS 15/2021 e DIP RS 17/2021 (peça 44 e 45), as instituições tinham a obrigatoriedade de realizar pelos menos três cotações dos produtos objeto da doação, tanto para as cestas básicas quanto para os botijões de GLP. Esta previsão existia desde a iniciativa A1 de 2021. Contudo, estima-se que as porcentagens das instituições que realizaram as três cotações ficaram em 77% das ações em A1, 0% em A2, 83% em A, 100% em B (peça 161).*

280. *No caso da iniciativa A2 de 2021, a obrigatoriedade não foi incluída no termo de doação entre a Petrobras e a Fundação Banco do Brasil (peça 74). Também não foi incluída nos termos de doação firmados entre a Fundação Banco do Brasil com as demais instituições que receberam a doação, de modo que, por não ter sido exigido, nenhuma instituição dessa iniciativa apresentou as três cotações.*

281. *O Pequeno Nazareno (OPN), iniciativa A1 de 2021, além de não realizar o mínimo de três cotações, não realizou a aquisição com um fornecedor de GLP e sim com empresa de recarga de cartões ALELO, com modalidade similar a um 'vale-presente', o que permitiu que o beneficiário utilizasse o valor recarregado sem qualquer vínculo ao produto botijão de gás.*

282. *Apesar da execução alternativa realizada pela empresa, verifica-se que esse método não atende a finalidade do programa, que era a doação de GLP. A cláusula 1.2, incluída no aditivo ao termo de doação (peça 162), externaliza o vínculo do auxílio à aquisição de GLP e não um aporte financeiro para que o beneficiário gaste como desejar. Com isso, entende-se que a modalidade alternativa apresentada pela instituição não atende ao exigido.*

'1.2 Que no decorrer da execução do termo as PARTES acordaram a inclusão de valor adicional ao termo de doação com inclusão do escopo de vale/vouchers/cartões com um Auxílio para aquisição de GLP para cada beneficiário.'

283. *Sobre esse aspecto, com exceção da iniciativa A2 de 2021, as instituições que não realizaram as três cotações foram questionadas apenas na fase de prestação de contas, ou seja, quando as aquisições das doações já tinham sido executadas.*

284. *Como já pontuado no parágrafo 251, embora a estatal tenha parcelado as prestações de contas para as iniciativas de 2022 como tentativa de maior controle, ela não atuou tempestivamente nas suas análises de forma a reduzir as inconformidades.*

Ausência de verificação de credenciamento dos fornecedores

285. *A cláusula de exigência de credenciamento dos fornecedores no site da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi incluída nos termos de doações apenas a partir das iniciativas de 2022. Mesmo diante desta obrigatoriedade, parte das instituições apenas apresentaram a confirmação de credenciamento de fornecedor ao serem questionadas pelas empresas de auditoria independente no momento de prestação de contas (pós execução). Diante disso, constata-se que a comprovação de credenciamento foi intempestiva.*

286. *Estima-se que, 8% em A e 25% em B apresentaram tempestivamente documentação de*

comprovação de consulta dos fornecedores no site da ANP antes da aquisição dos botijões de GLP. Em outros casos, à exemplo da instituição O Pequeno Nazareno, não houve contato com um fornecedor de botijão de GLP e, portanto, não há comprovação de credenciamento (peça 161).

Conclusão

287. Conclui-se, portanto, que as irregularidades apresentadas na distribuição dos benefícios, têm o potencial de reduzir a integridade da prestação de contas como um todo, não sendo possível fornecer uma asseguuração razoável de que produtos foram de fato adquiridos e distribuídos.

288. Isso porque a Petrobras não atuou no acompanhamento das iniciativas. Quando questionada pelas instituições, respondia de forma rápida. Porém, caso não houvesse questionamentos, o acompanhamento se resumia à solicitação dos relatórios de prestação de contas nos prazos estabelecidos no termo de doação. Ademais, a estatal, além de não acompanhar de maneira tempestiva a execução das doações, terceirizou a avaliação da execução à posteriori para empresas de auditoria independentes.

289. As empresas de auditoria independentes avaliaram as ações após a finalização das doações e dentro dos prazos estipulados em cronograma. Após isso, os relatórios da avaliação de prestação de contas das instituições elaborados pela Petrobras resumem-se em somar as informações dos relatórios das empresas de auditoria aos relatórios das instituições, sem agregação de análises ou críticas de gestão e repetindo as mesmas inconsistências e fragilidades de análises. Para as iniciativas de 2022, a inclusão de etapas parciais de prestação de contas trouxe maior tempestividade para o acompanhamento, porém, não resultou em qualidade suficiente para eliminar as fragilidades elencadas neste achado.

290. Por fim, a Petrobras corrigiu a falha de omissão, nos termos de doação, quanto aos rendimentos financeiros, gerando um ganho imediato de controle no decorrer deste trabalho. A atualização do padrão PP-IPBR-00688 – Gerir Doações passou a exigir (i) a abertura de conta bancária específica para cada ação de doação e (ii) a restituição dos rendimentos financeiros não aplicados na ampliação da aquisição de itens doados. Com isso, esta fiscalização já colheu **benefício de controle efetivo**, prevenindo a reincidência de não conformidades em futuras doações. Reconhece-se, portanto, a atuação preventiva da empresa antes de qualquer determinação desta Corte, **razão pela qual não se propõe encaminhamento adicional para este achado**.

III.8. Achado 8: Irregularidades no alcance dos beneficiários do programa social

291. Devido à transferência da responsabilidade de selecionar os beneficiários para a instituições donatárias, fragilidades na delimitação do público-alvo e dos critérios de distribuição estabelecidos nos Termos de Doação e as fragilidades dos controles de identificação de pessoa física, ocorreram irregularidades no alcance, quantitativo e qualitativo, dos beneficiários do programa social, contrariando o disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999, o que gerou ineficiência na aplicação dos recursos e recebimento de doações por pessoas com nível de renda acima do público-alvo, afetando negativamente o alcance do número de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção previstos na formulação do programa.

Situação Encontrada

292. A situação encontrada é de irregularidades no alcance, quantitativo e qualitativo, dos beneficiários do programa social. Isso porque foram constatadas: sobreposição de beneficiários (pessoas com benefícios recebidos por duas ou mais instituições), fragilidades e irregularidades nos dados de beneficiários, tais como ausência de uniformidade e integridade nos dados de beneficiários e ocorrências de não aderência ao perfil socioeconômico dos beneficiários ao público-alvo.

293. Para as ações que ocorreram em 2021 (iniciativas A1 e A2), a Petrobras não exigiu comprovação de recebimento das doações diretamente pelos beneficiários. Desse modo, não foi possível constatar se as doações alcançaram os beneficiários, tampouco foi possível verificar se os beneficiários que receberam estavam enquadrados nos critérios estabelecidos no item 13.2 do DIP 15/2021 (peça 44):

Famílias em situação de vulnerabilidade social que estejam cadastradas na rede de serviços

socioassistenciais municipal ou integrem cadastro de organizações de assistências social da sociedade civil. Também será feita uma interlocução com as secretarias municipais de assistência social para identificação das famílias atendidas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS);

294. Destaca-se que, na iniciativa A2 de 2021, a FBB firmou termo de doação com 69 instituições. Contudo, em análise amostral, identificou-se que algumas instituições repassavam os recursos recebidos da FBB para outra instituição, ao invés de realizar a doação diretamente aos beneficiários. Porém, não havia cláusula que permitia esta terceirização. Essa inconsistência não foi questionada pela estatal, nem pelas empresas de auditoria independente, na avaliação das prestações de contas.

295. Podemos citar a instituição Federação do Povo Huni do Acre (FEPHAC), a quem cabia a distribuição de 2.575 botijões (peça 194), contudo, apenas 380 botijões (menos de 15% do total previsto) foram doados diretamente às pessoas físicas. Os demais foram repassados a outras instituições (175).

296. Essa instituição foi uma das poucas das escolhidas pela FBB que realizou doações, ainda que de forma parcial, diretamente aos beneficiários. Em muitas outras sequer houve doação direta aos beneficiários, sendo os recursos repassados para outras instituições na totalidade. Diante desse cenário, a ausência de exigência de lista de beneficiários, com a comprovação do recebimento, atrelada ao excesso de repasse de recursos entre diversas instituições, fragilizou a evidenciação dos beneficiários para as iniciativas de 2021.

297. Por sua vez, nas ações de 2022, analisando-se as listas de beneficiários encaminhadas pelas instituições nas prestações de contas, identificam-se as irregularidades a seguir.

Sobreposição de beneficiários (pessoas com benefícios recebidos por duas ou mais instituições)

298. Para mitigar o risco de sobreposição de beneficiários atendidos pelas diferentes instituições donatárias do programa social, a Petrobras definiu os seguintes controles (peça 76):

- 1) Uso de cadastros das próprias instituições parceiras;
 - 2) **Cruzamento da lista de municípios beneficiados** pelas OSCs parceiras para identificar possíveis sobreposições entre elas;
 - 3) **Responsabilidade Social se abster de participar de coordenação entre programas no nível federal de forma a evitar a sobreposição dos programas** e o consequente risco de uso político das ações da companhia;
 - 4) Caso, durante a execução do programa a área de Responsabilidade Social, identifique casos ou localidades que estejam sendo atendidas por outros programas de auxílio à aquisição de GLP, que seja verificado junto às instituições parceiras as alternativas disponíveis, incluindo a avaliação da possibilidade de substituição dos beneficiários, quando cabível;
- OBS: Risco diminuído pela **necessidade de vasilhame vazio para troca**, requerendo mais de um vasilhame para recebimento de mais de um benefício;
- 5) O Termo de Doação prevê o **parcelamento de repasses de recursos, e o processo de prestação de contas como sendo obrigatório para sequência dos pagamentos**, permitindo a identificação e correção de eventuais desvios;
 - 6) Divulgação do **Canal de Denúncias** no site e no SAC (Serviço de Atendimento ao Cliente) Petrobras. (grifou-se)

299. Entretanto, em princípio, tais controles não se mostraram suficientes para mitigar o risco de sobreposição de beneficiários ou de duplicidade de benefícios às mesmas pessoas. Isso porque, no Modelo de Relatório de Prestação de Contas do programa, anexo aos termos de doações, havia previsão de envio apenas de informações consolidadas pelas donatárias (Figura 23):

Figura 23 - Trecho do modelo de relatório de prestação de contas do programa social

IMPORTANTE: As informações de identificação de cada beneficiário contemplado (nome, CPF e endereço) não devem ser enviadas para a Petrobras, devendo ficar armazenadas pela instituição para atendimento de eventuais auditorias da Petrobras ou de órgãos de controle. Neste relatório deverão ser apresentadas apenas informações consolidadas dos participantes.

Fonte: peça 72, p. 23

300. *Ou seja, a área de Responsabilidade Social, responsável pela operacionalização do programa social, teria acesso apenas ao total de famílias beneficiadas por localidade e não aos dados identificadores dos beneficiários. Tais dados seriam mantidos pelas instituições donatárias para fornecimento apenas a posteriori, em caso de auditoria pela Petrobras ou por órgãos de controle.*

301. *Deste modo, ainda que as prestações de conta parciais permitissem a correção de eventuais desvios ao longo do programa, a área de Responsabilidade Social não possuía um mecanismo transparente e tempestivo para análise de ocorrência de sobreposição de beneficiários a cada ciclo de prestação de contas, tampouco houve mecanismo para assegurar que os beneficiários são aqueles em condições de vulnerabilidade social.*

302. *Em manifestação em relação ao relatório preliminar, os gestores indicaram outras ações empreendidas pela Petrobras para evitar a sobreposição entre beneficiários na atuação das instituições donatárias (peça 39, p.18 e 19):*

Iniciativa A - *A Petrobras realizou análise dos territórios a serem atendidos, mapeando a existência de comunidades com previsão de atendimento por mais de uma instituição. Essa análise foi enviada para as instituições envolvidas, com a orientação de que elas se articulassem de forma a garantir que não houvesse famílias atendidas em duplicidade nos territórios de atuação em comum. Também foi solicitado que as instituições enviassem devolutiva para a Petrobras, informando se seria necessário a realização de ajustes nas localidades de atendimentos dos termos de doação. Exemplo dessa comunicação está evidenciada no anexo 14.*

Iniciativa B - *As quatro instituições apoiadas na iniciativa B fizeram checagem prévia dos municípios atendidos e das OSCs parceiras de cada uma delas nas localidades, de forma a evitar atendimentos em duplicidade. Além disso, as quatro instituições - após a realização de cotação prévia com três orçamentos - contrataram o mesmo fornecedor para a realização da entrega do primeiro lote de GLP. Esse fornecedor, ao receber os dados dos beneficiários para emitir o Vale Gás, realiza o cadastro dos beneficiários por CPF. Nesse momento, se houver duplicidade de CPF, a instituição é informada da necessidade de substituição do beneficiário. Dessa forma, potenciais duplicidades entre as instituições já são identificadas durante a etapa de cadastro dos beneficiários, permitindo a substituição prévia dos atendidos.*

Iniciativa C - *A Iniciativa C trata de doação financeira para auxiliar a aquisição de GLP por instituição sem fins lucrativos que já fornecem refeições ('quentinhas') para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou em situação de rua. Considerando a natureza da operação - são centenas de refeições entregues diariamente para um público flutuante, em situação de extrema vulnerabilidade e insegurança alimentar, muitas vezes sem a posse de qualquer tipo de documento de identificação, considerou-se inadequado condicionar a entrega da quentinha a um cadastro prévio e conferência de dados pessoais. (grifou-se)*

303. *Ao analisar essa manifestação, observa-se que os gestores demonstraram ações realizadas dentro de cada uma das iniciativas (A, B e C) para se evitar sobreposições. Para as doações da iniciativa A, os gestores encaminharam e-mails que evidenciam ajustes nas localidades para evitar sobreposições (peça 39, p. 119 a 131). Contudo, não esclareceram se existem mecanismos para reduzir o risco de sobreposição entre as iniciativas distintas. Ou seja, como assegurar que a iniciativa B, por exemplo, não atinja o mesmo beneficiário da iniciativa A, pois a delimitação nacional da iniciativa B pode se sobrepor às localidades da iniciativa A.*

304. *Ademais, os gestores não se manifestaram, especificamente, sobre o não acesso aos dados identificadores dos beneficiários pela área de Responsabilidade Social da Petrobras, de modo a permitir a conferência dos beneficiários concomitantemente à execução do programa social, o que asseguraria a não sobreposição de beneficiários ou duplicidade de benefícios dentro das iniciativas*

do próprio programa social.

305. Como mencionado anteriormente, para as ações que ocorreram em 2021, a Petrobras não exigiu nenhuma forma de comprovante de recebimento diretamente dos beneficiários, de modo que ficou a cargo das próprias instituições apresentarem ou não esses comprovantes. Esse ponto foi modificado após o envio do relatório preliminar, uma vez que, nas ações de 2022, as listas de beneficiários passariam a ser encaminhadas por todas as instituições, porém 50% das instituições em A e 0% em B enviaram as listas de assinaturas completas.

306. Na execução do programa, não houve um mecanismo transparente e tempestivo para análise de ocorrência de sobreposição de beneficiários a cada ciclo de prestação de contas, tampouco a estatal identificou a sobreposição de beneficiários em suas análises das prestações de contas, suportadas por auditorias independentes.

307. A fim de avaliar se ocorreram sobreposições de beneficiário entre as instituições, neste RACOM foram realizadas análises sobre os dados de beneficiários encaminhados nas prestações de contas das ações A e B de 2022, as quais, em conjunto, representaram cerca de 90% dos dispêndios financeiros das doações. Como resultado, identificaram-se cerca de 2,5 mil ocorrências de CPFs que aparecerem em listas de duas ou mais instituições (peça 185).

308. Diante disso, constata-se que os controles definidos não foram aplicados ou não foram suficientes para mitigar o risco de sobreposição de beneficiários. A principal causa da sobreposição foi a transferência para as instituições donatárias da responsabilidade de selecionar a área de distribuição e os beneficiários. Como consequência, o alcance do número de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção previstos na formulação do programa foi prejudicado.

Fragilidades e irregularidades nos dados de beneficiários

309. Na execução do programa, as donatárias e/ou instituições executoras não comprovaram que atenderam as exigências referentes às condições de vulnerabilidade social dos beneficiários, nos termos do item 13.2 do DIP 15/2021 e do item 8.3.4 do DIP 17/2021, transcritas nos termos de doação, tampouco esta análise foi objeto da avaliação da prestação de contas.

310. Destarte, a fim de avaliar se o programa social alcançou o seu público, pessoas em condições de vulnerabilidade social, realizaram-se, neste RACOM, análises sobre os dados de beneficiários encaminhados nas prestações de contas das ações A e B de 2022, as quais, em conjunto, representaram cerca de 90% dos dispêndios financeiros das doações. Para essa análise, foram realizados cruzamentos dos CPFs dos beneficiários informados nos documentos de prestação de conta com as seguintes bases de dados presentes no Laboratório de Controle Externo (LabContas): BD_CAD_UNICO, a qual contém dados acerca do Cadastro Único (CadÚnico); BD_RECEITA, a qual contém dados acerca do nome e óbitos de pessoas físicas; e BD_RAIS, a qual contém dados de renda média anual e vínculo societário em empresas.

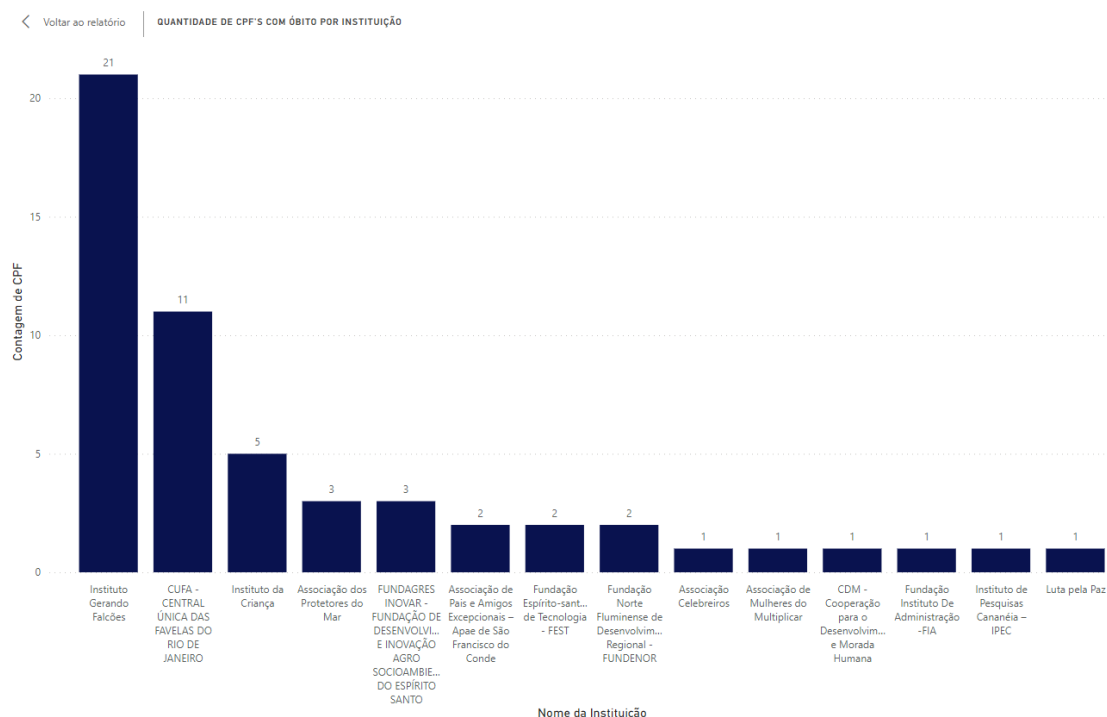
311. Como resultado, identificaram-se fragilidades nos dados dos beneficiários e irregularidades nos seus perfis socioeconômicos, tais como: cerca de quinze mil CPFs inválidos (peça 186); beneficiários em situação de óbito; beneficiários com renda média em 2022 acima do salário-mínimo; e beneficiários com sociedade em empresas. Ressalta-se que as análises e resultados apresentados a seguir **não são exaustivos**, visto que a baixa qualidade geral dos dados de prestação de contas prejudica a acurácia e completude das análises.

312. Retiraram-se os CPFs inválidos, que evidenciam ausência de integridade nos dados de beneficiários (um prejuízo à acurácia e à padronização das análises pela própria estatal), e aplicaram-se os procedimentos indicados no parágrafo 310 em cerca de 290 mil CPFs válidos oriundos das prestações de contas das ações A e B de 2022.

313. Primeiramente, constatou-se a presença de 152 CPFs cujos titulares constam com situação ÓBITO declarada em data anterior ao ano de 2022 (peça 188), ano da distribuição do benefício. A distribuição das ocorrências de óbitos por instituição é apresentada na Figura 24.

314. Evidenciou-se também que na listagem encaminhada pela empresa que fornecia os vouchers de ticket alimentação (peça 179, p. 35 a 285), contratada pela donatária Associação Mulheres do Multiplicar, constavam 58 CPFs com situação ÓBITO declarada em data anterior ao ano de 2022 (peça 192), logo anteriormente à suposta doação. Contudo, a referida Associação encaminhou também o arquivo excel, intitulado de ANEXO 1 – ASSOCIAÇÃO DE MULHERES DO MULTIPLICAR 02072023.xlsx (peça 180), no qual preencheu a sua listagem de beneficiários. Em análise deste arquivo, observou-se que não constam mais os 58 CPFs com situação ÓBITO, de onde se pode inferir que a donatária excluiu do arquivo por ela elaborado os 58 CPFs, que receberam duas recargas, com situação ÓBITO, declarada em data anterior ao ano de 2022 (peça 192).

Figura 24 - Maiores ocorrências de CPFs com situação de óbito



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de prestações de contas cruzados com BD_RECEITA

315. Dessa maneira, diante das ocorrências de CPFs INVÁLIDOS, NOMES INCONSISTENTES e ÓBITO, observa-se a primeira irregularidade da prestação de contas: ausência de integridade nos dados de beneficiários, o que prejudica a acurácia e padronização das análises dos beneficiários pela própria estatal.

316. A ausência de integridade dos dados de beneficiários também é reforçada ao se constatar a prática de assinaturas de outras pessoas em nome do beneficiário. A título exemplificativo, no caso da FEST, uma pessoa assinou por outras 74 em uma única lista (peça 176). Em outro, o próprio responsável pela coleta de assinaturas assinou no lugar de beneficiários, sem apresentar justificativas (peça 177).

317. Além disso, o segundo grupo de irregularidades está vinculado a não aderência do perfil socioeconômico dos beneficiários ao público-alvo (pessoas em situação de vulnerabilidade social). Identificou-se ausência de beneficiários no CadÚnico, presença de beneficiários com renda média em 2022 acima do salário-mínimo e de presença de beneficiários com sociedade em empresas.

318. De aproximadamente 290 mil CPFs distintos válidos, identificou-se que cerca de 62 mil não constam na base de dados do CadÚnico no ano de 2022 (peça 189). A Tabela 6 apresenta o percentual de CPFs presentes no CadÚnico por instituição.

Tabela 6- Percentual de CPFs presentes no CadÚnico por instituição

Nome da Instituição	Percentual CadÚnico

<i>Nome da Instituição</i>	<i>Percentual CadÚnico</i>
<i>Associação Celebreiros</i>	99%
<i>Centro de Estudos da Cultura Popular – CECPP</i>	99%
<i>Associação de Proteção à Infância Vovô Vitorino</i>	98%
<i>Paulínia Racing BiciCross</i>	98%
<i>Instituto de Desenvolvimento Solidário</i>	97%
<i>Associação de Mulheres do Multiplicar</i>	96%
<i>Associação Casa Familiar Rural</i>	96%
<i>Instituto de Pesquisas Ambientais Littoralis</i>	96%
<i>Associação das Catadoras de Mangaba e Indiaroba - ASCAMAI</i>	95%
<i>Fundação Gol de Letra</i>	95%
<i>Instituto Canarinhos da Terra de Educação Cultura e Esporte</i>	95%
<i>CDM - Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana</i>	94%
<i>Instituto de Pesquisas Cananéia – IPEC</i>	94%
<i>Instituto Rumo Náutico</i>	94%
<i>Instituto Socioesportivo Educacional Cultural e Inovador - SECI</i>	94%
<i>Associação Pestalozzi de Itaboraí</i>	93%
<i>Instituto Protetor dos Pobres e Crianças Abrigo Maria Imaculada – IPPCAMI</i>	93%
<i>Serviço Social da Indústria -SESI</i>	93%
<i>Ação Social Paulo VI – ASPAS</i>	92%
<i>Movimento Mulheres de São Gonçalo</i>	92%
<i>SASFRA – Serviço Assistencial Salão do Encontro</i>	90%
<i>Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe - FAPESSE</i>	89%
<i>Ação Ecológica Guaporé – ECOPORÉ</i>	88%
<i>Associação Super Eco de Integração Ambiental e Desenvolvimento da Criança</i>	87%
<i>Fundação Guimarães Duque – FGD</i>	87%
<i>FUNDAGRES INOVAR - FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO AGRO SOCIOAMBIENTAL DO ESPÍRITO SANTO</i>	87%
<i>ACTIONAID BRASIL</i>	86%
<i>FMA Fundação Mamíferos Aquáticos</i>	86%
<i>Associação Beneficente o Pequeno Nazareno</i>	85%
<i>IACAS - Instituto de Assistência à Criança e ao Adolescente Santo Antônio</i>	85%
<i>Associação de Apoio e Fomento à Economia Criativa - AFEC</i>	83%
<i>Associação dos Protetores do Mar</i>	83%
<i>Associação Experimental de Mídia Comunitária – Bem TV</i>	83%
<i>Instituto Cultural e Assistencial São Francisco de Assis – ICASFA</i>	83%
<i>Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional – FUNDENOR</i>	80%
<i>Associação Raízes</i>	79%
<i>AS-PTA Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa</i>	78%
<i>Centro de Assessoria ao Movimento Popular – Campo</i>	78%

<i>Nome da Instituição</i>	<i>Percentual CadÚnico</i>
<i>Instituto da Criança</i>	78%
<i>Instituto Gerando Falcões</i>	78%
<i>Associação Caatinga</i>	77%
<i>Associação Cultural Companhia de Aruanda</i>	77%
<i>Fundação Amazônia Sustentável – FAZ</i>	76%
<i>Centro de Teatro do Oprimido</i>	75%
<i>CUFA - CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO</i>	74%
<i>Luta pela Paz</i>	74%
<i>Agência do Bem</i>	72%
<i>Missão Salesiana de Mato Grosso (MSMT)</i>	72%
<i>Fundação Espírito-santense de Tecnologia – FEST</i>	70%
<i>Instituto Socioambiental e Cultural da Vila dos Pescadores - ISAC</i>	69%
<i>Associação de Pais e Amigos Excepcionais – Apae de São Francisco do Conde</i>	68%
<i>Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento – CINTERCOOP</i>	68%
<i>Instituto Ramacrisna</i>	67%
<i>Capdever - Centro Afro de Promoção e Defesa da Vida Padre Ezequiel Ramin Motumbá-Motumbaxé</i>	62%
<i>Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC</i>	61%
<i>Fundação Instituto De Administração -FIA</i>	55%
<i>Associação Beneficente dos Catadores de Material Reciclável da Baixada Santista – A.B.C. MARBAS</i>	53%

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de prestações de contas cruzados com BD_CAD_UNICO

319. Além disso, da análise dos CPFs distintos válidos, constatou-se, com base do valor de remuneração média real do ano de 2022, que cerca de dezesseis mil beneficiários possuíam remuneração superior a um salário-mínimo. Para a análise, aplicaram-se seis faixas de cortes remuneratórios, conforme Tabela 7.

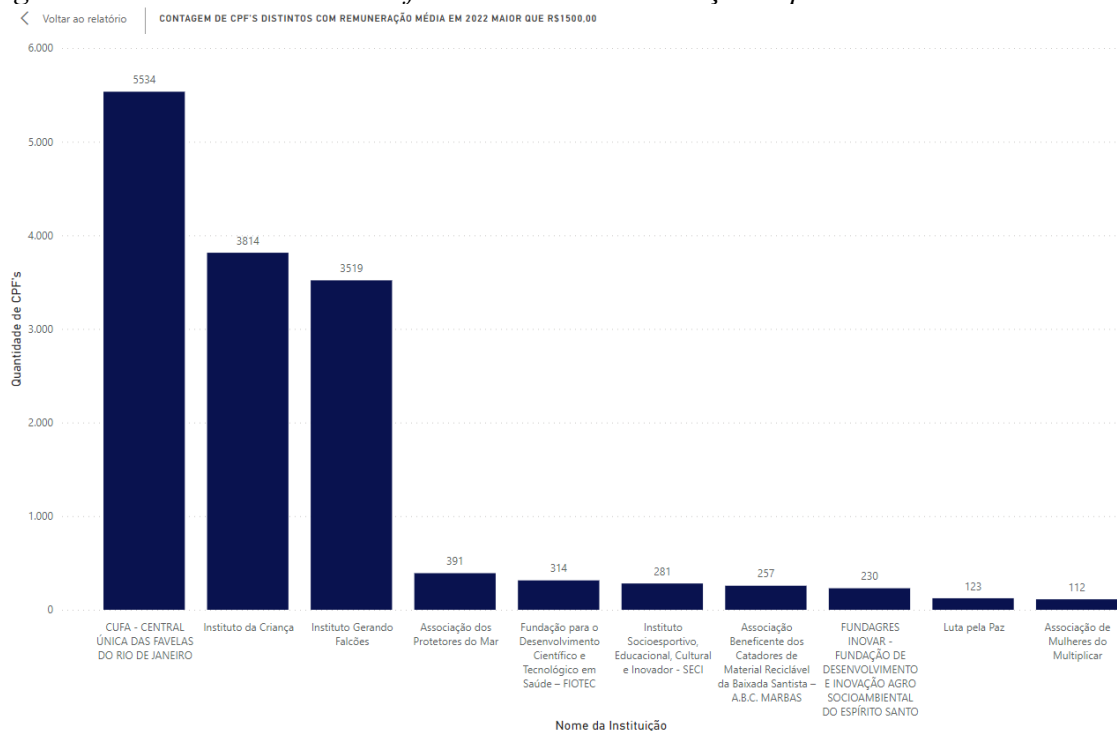
Tabela 7 – Quantidade de CPFs por faixas de remuneração

Faixa Remuneração Média em 2022	Quantidade de CPF's distintos válidos
<i>Acima de R\$ 500,00</i>	29.054
<i>Acima de R\$ 1.500,00</i>	16.108
<i>Acima de R\$ 3.000,00</i>	2.522
<i>Acima de R\$ 5.000,00</i>	613
<i>Acima R\$ 10.000,00</i>	61
<i>Acima R\$ 20.000,00</i>	9

Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de prestações de contas cruzados com BD_RAIS

320. Conforme Figura 25, entre as dez instituições que mais apresentaram beneficiários com remuneração superior a um salário-mínimo, as maiores concentrações estão nas instituições CUFA, Instituto da Criança e Instituto Gerando Falcões. Ressalta-se que, mesmo com cortes superiores, as três instituições permanecem entre as maiores.

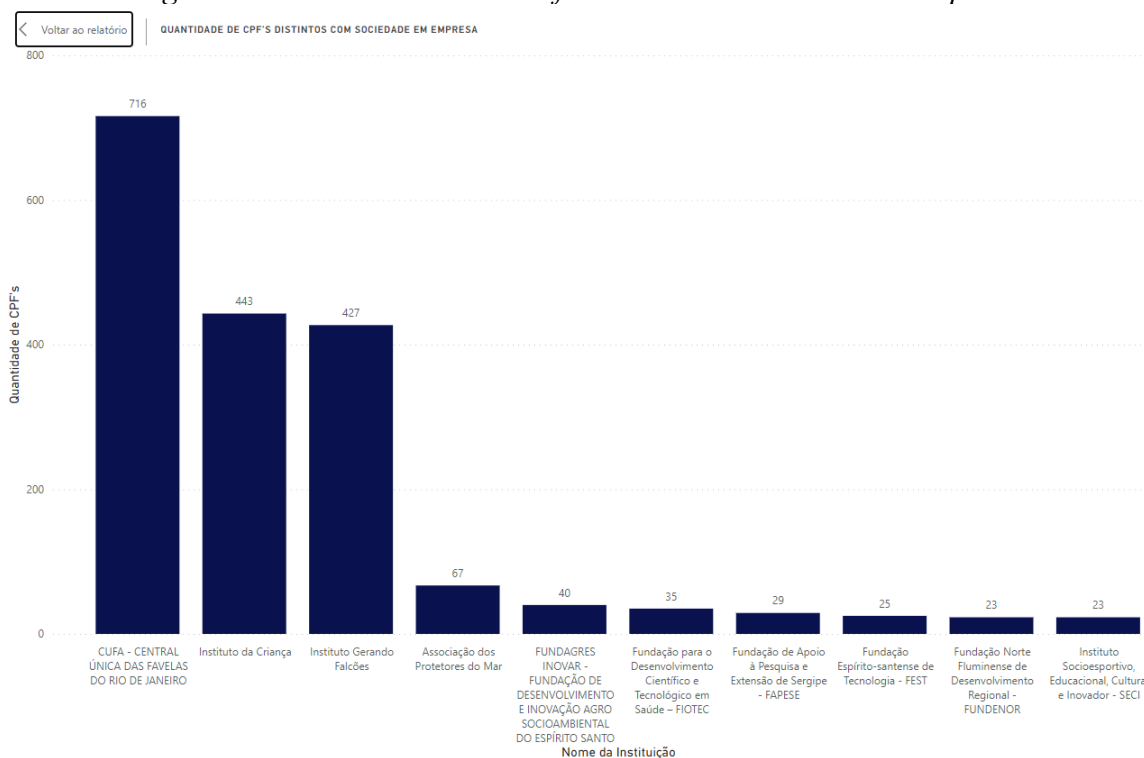
Figura 25 - Ocorrências de beneficiários com remuneração superior a um salário-mínimo



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de prestações de contas

321. Por fim, constatou-se a presença de cerca de três mil beneficiários com sociedade em empresa em 2022 (peça 190). Conforme Figura 26, das dez maiores ocorrências, as maiores concentrações estão nas instituições CUFA, Instituto da Criança e Instituto Gerando Falcões.

Figura 26 - Ocorrências de beneficiários com sociedade em empresa



Fonte: Elaboração TCU, a partir de dados de prestações de contas

322. Dessa maneira, diante das ocorrências de beneficiários ausentes no CadÚnico, beneficiários com renda média em 2022 acima do salário-mínimo e beneficiários com sociedade em empresas, observam-se evidências de não atingimento do público-alvo em sua integralidade.

323. *As principais causas dessa situação encontrada foram a transferência da responsabilidade de selecionar os beneficiários para as instituições donatárias, fragilidades na delimitação do público-alvo e dos critérios de distribuição estabelecidos nos Termos de Doação e as fragilidades dos controles de identificação de pessoa física. Destaca-se que a ampla pulverização da distribuição dos benefícios, resultando em mais de uma centena de prestações de contas, reduziu a capacidade da Petrobras de realizar um acompanhamento da efetividade da execução do programa social.*

324. *Sobre a evidência das causas, ilustra-se o caso da FEST, parte da iniciativa A de 2022. No relatório parcial das entregas da primeira parcela, emitido em outubro de 2022, é informado que, inicialmente, entre o grupo de beneficiários aprovados pela Petrobras, encontravam-se estudantes da UFES, supostamente em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Diante disso, a Petrobras decidiu pela exclusão dos estudantes da lista de beneficiários. Porém, após a UFES (instituição que realizou a prestação de contas para a FEST) informar da sobre de 189 benefícios, a Petrobras decidiu incluir novamente os estudantes (peça 173).*

325. *Evidenciam-se, com isso, fragilidades dos critérios de distribuição e infere-se que a prioridade do acompanhamento por parte da Petrobras era o alcance quantitativo, sem a preocupação com o alcance qualitativo. Ou seja, não ocorreu, no acompanhamento, um alinhamento aos objetivos, problema público e critérios do programa.*

326. *Como consequência, não se alcançou, quantitativamente e qualitativamente, o número de pessoas em situação de vulnerabilidade social e expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção previsto na formulação do programa social.*

327. *Em comentários dos gestores, a companhia informou que os itens 3.1.20 e 3.2.3.3 do padrão gerir doações, anteriormente mencionadas, visam otimizar o monitoramento. Porém, o item 3.1.20 trata da inclusão de critérios para definição do público-alvo, ou seja, parte da etapa de planejamento da doação. De forma semelhante, o item 3.2.3.3 trata das informações mínimas que devem ser identificados os beneficiários em uma planilha padrão estabelecida pela Petrobras. Apesar de as informações mínimas serem a base para uma técnica de monitoramento, não foram incluídos detalhamentos ou etapas que considerem o monitoramento que cabe aos gestores realizarem.*

328. *A ineficiência de procedimentos estruturados de monitoramento foi um dos pilares que culminou nos problemas de execução ao longo do processo de doação. O monitoramento é fundamental para garantir que as metas estabelecidas sejam alcançadas com qualidade, eficiência e conformidade. Para a eficácia na gestão, o papel do gestor não se encerra na delegação de tarefas, mas se expande ao acompanhamento sistemático e estratégico dos resultados.*

329. *Neste contexto é essencial incorporar a visão de governança, riscos e controles internos, especialmente sob a ótica do modelo das Três Linhas de Defesa, conforme proposto pelo COSO (**Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission**). Nele, o gestor figura como a primeira linha de defesa, ou seja, ele é o responsável direto por implementar controles internos eficazes e monitorar continuamente os processos sob sua responsabilidade, inclusive os serviços de terceiros. A atuação da primeira linha de defesa não é apenas reativa, mas preventiva e estruturante. Isso significa que deve identificar riscos, estabelecer controles apropriados e garantir que os donatários, no caso, cumpram rigorosamente os critérios de desempenho, qualidade e conformidade contratual.*

330. *Ainda, segundo Chiavenato, em Introdução à Teoria Geral da Administração, o controle como função administrativa tem como finalidade assegurar que os resultados do que foi planejado se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. O controle divide-se em: (i) estabelecimento de padrões de desempenho, (ii) monitorar o desempenho, (iii) comparar o desempenho com os padrões e (iv) tomar a ação corretiva para assegurar os objetivos desejados. Da forma que a Petrobras estruturou a revisão do padrão gerir doações houve o estabelecimento de diretrizes para os padrões de desempenho (etapa i do controle) em futuros processos de doação, porém as demais etapas citadas não estão adequadamente estabelecidas de modo a assegurar a eficiência do processo.*

Conclusão

331. Conclui-se, portanto, que as ocorrências apresentadas, sejam de fragilidades dos dados e/ou irregularidades na distribuição dos benefícios, têm o potencial de reduzir a integridade da prestação de contas como um todo, não sendo possível fornecer uma asseguarção razoável de que os CPFs estruturalmente e qualitativamente válidos pertencem a beneficiários reais. Os casos de ausência de assinaturas impossibilitam à Petrobras afirmar que a quantidade de benefícios adquiridos e comprovados por meio das notas fiscais foram efetivamente doados aos beneficiários. Já, quando apresentadas as listas de assinaturas, há materializações das fragilidades e/ou irregularidades que deveriam ter sido alvo de análise de riscos, e adequado tratamento, na fase de planejamento do programa social pela Petrobras.

III.8.1. Proposta de Encaminhamento:

332. De forma a mitigar a recorrência futura da situação encontrada propõe-se, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Petrobras, para todos os processos de doações, que:

(i) otimize o seu processo de monitoramento do programa social para verificar de forma concomitante à execução se os beneficiários do programa social são pessoas em situação de vulnerabilidade social e se não há ocorrência de duplicidade de benefícios, para além das previstas, às mesmas pessoas;

(ii) incorpore a análise de sobreposições com outros programas governamentais ao seu processo de formulação de ações sociais, a fim de otimizar o uso de recursos limitados e gerar o melhor impacto social.

333. Como benefícios da implementação das deliberações, espera-se propiciar maior regularidade e efetividade na aplicação dos recursos aos fins pretendidos.

III.9. Outros aspectos verificados

334. Cabe destacar que, além dos pontos que compuseram os achados deste relatório, também se verificaram as fontes de financiamento do programa social e o seu impacto orçamentário, financeiro e fiscal. Constatou-se que os gastos com doações são acompanhados pelo governo por meio do Programa de Dispêndios Globais (PDG), na rubrica 'demais despesas correntes', conforme estabelecido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), e, com isso, não há rubrica específica para acompanhamento de doações (peças 81 e 82).

335. Ademais, a SEST informou que as despesas com doações da Petrobras não integram o Orçamento de Investimento, pois representam gastos correntes, e, mesmo fazendo parte do PDG, a Petrobras está excluída pela Lei de Diretrizes Orçamentárias das limitações de gastos que possam afetar a meta de resultado primário. Deste modo, a SEST conclui que não há teto orçamentário para os gastos com doações da Petrobras e, portanto, não há impacto fiscal (peças 81 e 82).

336. Com relação ao impacto orçamentário e financeiro, a Petrobras informou que o valor executado pelo programa social em 2021 (R\$ 27 milhões) teve baixa representatividade frente ao fluxo de caixa operacional da estatal, o qual, em 2021, totalizou R\$ 203,1 bilhões (peça 58, p. 1). Além disso, não foi necessária suplementação do PDG de 2021 para o valor aprovado no programa social em 2021, pois a rubrica 'demais despesas correntes', na realidade, sofreu uma redução do valor originalmente programado (peça 81, 82 e 83).

337. Contudo, no que se refere ao PDG de 2022, como ele foi enviado à SEST em julho de 2021 e o programa social foi aprovado pela Petrobras posteriormente, poderá, a depender da sua execução, existir a necessidade de suplementação da rubrica 'demais despesas correntes' (peça 58, p. 1 e p. 2). Deste modo, conforme art.3º do Decreto 10.892/2021, caso a previsão do valor da rubrica 'demais despesas correntes' no PDG 2022 não seja suficiente para abarcar os gastos com o programa social em 2022, a Petrobras deve encaminhar proposta de reprogramação do PDG ao seu ministério supervisor até 7/10/22, uma vez que não foram previstas no PDG encaminhado em julho de 2021.



IV. Boas práticas

IV.1. Análise de risco de integridade das instituições

338. Antes da assinatura dos termos de doação, as instituições foram submetidas à análise Grau de Risco de Integridade (GRI), por meio da qual foi realizado o procedimento de screening (rastreamento) sobre os membros da diretoria de cada instituição a fim de identificar potenciais fatores de risco de integridade de forma prévia à execução da doação (peça 50). Destaca-se esse procedimento como uma boa prática a ser difundida.

V. Conclusão

339. Trata-se de auditoria sobre o programa social da Petrobras para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco na doação de gás de cozinha, no valor de R\$ 300 milhões. O programa teve a duração de 15 meses contados a partir de outubro de 2021. Identificaram-se as falhas: (i) no diagnóstico do problema social; (ii) na análise de alternativas e na tomada de decisão; (iii) no desenho e institucionalização do programa social; (iv) nas estruturas de governança e gestão necessárias à implementação do programa social; e, (v) na operação, monitoramento e avaliação de resultados do programa social.

340. O diagnóstico do problema social e o desenho do programa não caracterizaram adequadamente o público-alvo e a área de abrangência das iniciativas sociais. Evidenciaram fragilidades com: a) população potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível ao benefício; c) população priorizada para atendimento. Houve doações a entidades sem fins lucrativos destinadas a comunidades fora da área de influência das operações da empresa, contrariando legislação e o Estatuto Social da Petrobras. O programa ainda apresentou potencial enquadramento como uma política pública assistencial, o que compromete a atuação da estatal nas ações de interesse compatíveis com o mercado no qual está inserida.

341. A alteração do processo corporativo Gerir Doações resultou em uma mudança no paradigma na execução de suas ações de responsabilidade social, o que aumenta o risco de a estatal manter a filantropia como mecanismo substituto da integração da responsabilidade social na organização. Como consequência, o processo de análise de alternativas e tomada de decisão não se adequava à Política de Responsabilidade Social da Petrobras nem às boas práticas atuais. O objeto também não fazia parte do Programa Petrobras Socioambiental. Antes da emissão deste relatório, atualizaram a Política de Responsabilidade Social que passou a incluir a doação como prática de responsabilidade social. Também alteraram o público-alvo das ações sociais que o tornou incompatível com o público abrangido por suas operações.

342. Não houve participação do público-alvo no processo de análise de alternativas e tomada de decisão. A escolha de doação financeira às instituições sem fins lucrativos não demonstrou vantagem socioeconômica e nem eficiência de operacionalização. Ainda que o mecanismo de doação tenha sido justificado como o mais adequado, poderia ter sido cogitada a fixação de uma disputa pública com critérios e regras próprias, observando-se assim os princípios de impessoalidade, de publicidade e de igualdade. Na execução do programa, identificaram-se fragilidades e irregularidades que reforçaram as consequências de uma tomada de decisão deficitária.

343. A execução orçamentária das doações de 2022, em ano eleitoral, apresentou características assistencialistas e sem objetividade e clareza na fundamentação de sua duração, resultando em inconformidades com a Lei das Eleições. O programa não se enquadra nas exceções permitidas na legislação. Punge ressaltar que não houve continuidade ao programa nos anos subsequentes, o que reforça o caráter **sui generis** desta iniciativa da Petrobras.

344. Não ocorreu a ampla publicidade dos termos de doação. Identificaram-se fragilidades nos mecanismos de comunicação e transparência com as definições do programa social. Ademais, não foi divulgado o vínculo do programa social com o programa governamental (projeto Brasileiros pelo Brasil, executado pela Fundação Banco do Brasil, vinculado à instituição estatal e ao Governo Federal), contrariando a legislação.

345. No tocante ao desenho do programa social, verificaram-se fragilidades na demonstração

de como os produtos do programa incidem sobre as causas do problema alvo. A incorporação de cestas básicas caracterizou a perda de vínculo entre o produto e os motivos que fundamentaram esta ação social (aumento de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção), contrariando a legislação. Além disso, inexistia vínculo entre a cesta básica, com os produtos fornecidos pela estatal à sociedade em sua área de atuação no mercado.

346. No que diz respeito à estruturação da governança e da gestão do programa social, constatou-se deficiência no processo estabelecido para sua prestação de contas. Nesse esteio, o programa não dispunha de um mecanismo transparente e tempestivo para acompanhamento da regular distribuição dos recursos e da ocorrência de sobreposição de beneficiários a cada ciclo de prestação de contas. Tampouco houve mecanismos para assegurar que os beneficiários eram aqueles em condições de vulnerabilidade social.

347. Com referência à operação, monitoramento e avaliação de resultados do programa social, identificaram-se fragilidades relevantes em sua operacionalização, tais como: ausência do mínimo de três cotações com fornecedores de botijão GLP; ausência de verificação de credenciamento dos fornecedores; fragilidades nos custos logísticos e operacionais (COL); ausência de comprovação de aquisição dos produtos; aquisição de botijões a valores unitários superiores aos estabelecidos nos DIP RS 15/2021 e DIP RS 17/2021; não restituição integral dos valores devidos e rendimentos; sobreposição de beneficiários (pessoas com benefícios recebidos por duas ou mais instituições); ausência de uniformidade e integridade nos dados de beneficiários; e ocorrências de não aderência do perfil socioeconômico dos beneficiários ao público-alvo. Isso comprometeu a integridade na aplicação dos recursos do programa social, afetando negativamente o alcance do número de famílias expostas aos riscos do uso de combustíveis alternativos na cocção, problema previsto na formulação do programa.

348. Em síntese, verificou-se a ausência de competência institucional da Petrobras para atuar em ações públicas de cunho assistencialista em abrangência nacional. Não consta na função social precípua da criação da Petrobras o auxílio a famílias vulneráveis, por meio de doação de gás de cozinha e de cestas básicas. Além disso, não havia relação do programa social com os objetivos da política energética nacional ou com práticas atuais de responsabilidade social organizacional.

349. Cabe reforçar que a finalidade de assistência a famílias vulneráveis em âmbito nacional é de responsabilidade primária da Administração Direta, a qual formula e implementa políticas públicas conforme o devido rito legal e nos moldes das boas práticas relacionadas à matéria. Em situações excepcionais, a legislação admite a doação de bens em casos específicos, contudo, esse não foi o contexto, tampouco a fundamentação da formulação do programa social objeto desta fiscalização.

350. Verificou-se, ainda, ineficiência da Petrobras no acompanhamento da execução do programa: a companhia deixou de identificar e corrigir, de forma tempestiva, as irregularidades observadas, comprometendo a boa e regular aplicação dos recursos doados. O desenho do programa também apresentava fragilidade, pois não previa o destino dos rendimentos financeiros gerados pelos valores transferidos. Essa lacuna foi sanada na versão E do Padrão PP-IPBR-00688 – Gerir Doações, que agora determina a devolução dos rendimentos, ou sua aplicação para ampliar a quantidade de bens doados, gerando benefício de controle imediato e prevenindo a reincidência de não conformidades.

351. Por fim, almeja-se, como benefícios das constatações expostas, ensejar melhorias operacionais e de conformidade nos processos de formulação de ações sociais e de doações da Petrobras em iniciativas futuras. Visa-se também a otimização do processo de prestação de contas do programa social com intuito de propiciar maior regularidade na aplicação dos recursos aos fins pretendidos.

VI. Propostas de encaminhamento

352. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

- i. nos termos do art. 9º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras:



a) que a ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização dos locais que estejam na abrangência das suas operações levou à autorização da prática de atos gratuitos fora da comunidade em que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras;

b) da ausência de alinhamento do programa social criado para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP), com a sua Política de Responsabilidade Social, contrariando o item 1.5 do PL-0SPB-00013;

c) acerca da ausência de motivação clara, congruente e prévia para a incorporação de doação de cestas básicas no programa social, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999;

d) acerca do início da execução orçamentária das doações das iniciativas B e C, que descaracterizaram a continuidade da execução orçamentária do programa social, em ano eleitoral, contrariando o disposto no §10º do art. 73 da Lei 9.504/97;

e) da ausência de ampla publicidade dos termos de doação e das informações de implementação e resultados do programa social em meio eletrônico, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011;

f) da ausência de publicidade do vínculo do programa social com o projeto 'Brasileiros pelo Brasil', contrariando o disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011;

ii. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Petrobras que:

a) revise a sua Política de Responsabilidade Social e os padrões relacionados com observância ao art. 27 da Lei 13.303/2016 e às demais obrigações legais aplicáveis à sociedade de economia mista, bem como o alinhamento às boas práticas atuais de responsabilidade social, a exemplo da ABNT NBR ISO 26000:2010.

iii. nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, considerando que a melhoria buscada visa mitigar a ocorrência dos problemas expostos em outras doações da Petrobras, recomendar à Petrobras que:

a) aprimore o seu processo de doações quanto a delimitação pormenorizada do público-alvo em torno de indivíduos que podem impactar ou ser impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, a qual perpassa por vários níveis, tais como: população potencialmente atingida pelo problema; população elegível ao benefício; população priorizada para atendimento;

b) otimize o seu processo de monitoramento do programa social para verificar de forma concomitante à execução se os beneficiários do programa social são pessoas em situação de vulnerabilidade social e se não há ocorrência de duplicidade de benefícios, para além das previstas, às mesmas pessoas;

c) incorpore a análise de sobreposições com outros programas governamentais ao seu processo de formulação de ações sociais, a fim de otimizar o uso de recursos limitados e gerar o melhor impacto social."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de acompanhamento do programa social da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP).

2. O referido programa social tem como objetivo implementar iniciativas sociais voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social, situadas nas cinco regiões do país, para contribuir com acesso a insumos essenciais, notadamente o gás de cozinha (GLP) e cestas básicas, tendo sido

empregados recursos da ordem de R\$ 300 milhões, com duração de 15 meses contados a partir de outubro de 2021.

3. Para operacionalizar o programa, a Petrobras definiu que os recursos financeiros seriam repassados, por doação, às instituições sem fins lucrativos selecionadas por ela em cada iniciativa. A seleção das instituições foi realizada por dispensa de licitação e foi feita análise de suas integridades antes da assinatura dos termos de doação.

4. Essas instituições sem fins lucrativos, denominadas instituições donatárias, são responsáveis por adquirir o produto em revendedores locais após a realização de, no mínimo, três orçamentos. Posteriormente, essas instituições fazem contato com as famílias a serem beneficiadas, orientando-as quanto ao local e procedimentos para o recebimento ou retirada do produto. Entretanto, dependendo da realidade de cada município, a aquisição do produto poderá ser feita pelo próprio beneficiário, mediante cartão/voucher apto para uso exclusivamente em empresas revendedoras indicadas pelas instituições donatárias.

5. Ao final do processo, as instituições donatárias devem realizar prestação de contas para a Petrobras dos recursos financeiros recebidos.

6. A fiscalização foi realizada em 2022. Em novembro daquele ano, os autos foram encaminhados a meu Gabinete, porém entendi ausentes algumas informações essenciais que prejudicavam a formação do meu juízo sobre a matéria. Diante disso, no primeiro semestre de 2023, restituí os autos para complementação pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), a qual optou por complementar alguns procedimentos então realizados e inserir mais duas questões de auditoria (Questões 11 e 12), além das dez inicialmente previstas, quais sejam:

a) Questão 01: Os problemas públicos a serem tratados pelo programa social estão adequadamente caracterizados?

b) Questão 02: A inclusão dos problemas na agenda de responsabilidade social da Petrobras foi conduzida de forma transparente?

c) Questão 03: O programa social foi formulado com base em evidências que demonstram o seu alinhamento com a política de responsabilidade social, estratégia e estatuto social da empresa?

d) Questão 04: O programa social foi formulado com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?

e) Questão 05: A formulação do programa social está aderente às normas que regem as ações da administração pública em período eleitoral?

f) Questão 06: As fontes de financiamento do programa social são aderentes às normas que regem as finanças públicas?

g) Questão 07: O processo de tomada de decisão quanto às escolhas do programa social foi transparente e participativo?

h) Questão 08: O programa social está bem desenhado e foi institucionalizado?

i) Questão 09: As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação do programa social, estão estabelecidas?

j) Questão 10: O plano de implementação do programa social está estabelecido e controlado?

k) Questão 11: O desempenho operacional do programa social foi satisfatório?

l) Questão 12: Os resultados e impactos do programa social foram satisfatórios?

7. Cabe ressaltar que não foi escopo desta fiscalização adentrar na formulação e implementação do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, do Governo Federal, e do projeto Brasileiros pelo Brasil, da Fundação Banco do Brasil.

8. Em decorrência das questões acima indicadas, a AudPetróleo identificou oito achados de auditoria, os quais contam com a minha anuência e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir acerca de cada um deles.

II

9. O primeiro achado de auditoria diz respeito à ausência de competência legal para autorizar doações financeiras com abrangência não delimitada às áreas de influência das operações da empresa.

10. Com base nos normativos da Petrobras, os atos gratuitos para serem autorizados pela Diretoria Executiva devem ter como beneficiários indivíduos, grupos e organizações que estejam no entorno imediato das áreas das operações, dos projetos de investimento e de desinvestimento da companhia.

11. Contudo, verificou-se que o programa social teve abrangência nacional, não sendo restrito aos indivíduos do entorno imediato das áreas das operações, dos projetos de investimento e de desinvestimento da companhia (Evidências 25, 46 e 47), bem como não precedeu da delimitação pormenorizada do público-alvo (características, distribuição geográfica, dados socioeconômicos, estimativa de tamanho da população-alvo, entre outros), pois a definição dos valores de cada uma das iniciativas sociais (volume de benefícios) baseava-se na capacidade de operação das instituições selecionadas e a definição das famílias beneficiadas e da localidade ficou sob responsabilidade das instituições donatárias, com base nos seguintes critérios genéricos definidos pela Petrobras (Evidência 21, p. 6):

- *Pessoas em situação de vulnerabilidade social, moradoras de comunidades nas proximidades das nossas áreas operacionais e participantes de projetos socioambientais desenvolvidos por instituições sem fins lucrativos parceiras da Petrobras;*

- *Pessoas de baixa renda cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e outras instituições que realizam campanhas de arrecadação de alimentos das comunidades e municípios participantes da iniciativa;*

- *Pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos;*

12. A finalidade de assistência a famílias vulneráveis em âmbito nacional é de responsabilidade da Administração Direta, a qual formula e implementa políticas públicas conforme o devido rito legal e nos moldes das boas práticas relacionadas à matéria. Em situações excepcionais, até se poderia admitir que uma empresa estatal forneça um destino para bens próprios dotados de características diferenciadas e aptos a satisfazer necessidades de cunho social, como os bens inservíveis, ou forneça auxílio à sociedade em caso de emergência ou calamidade pública pontual e declarada, como no fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual e materiais de higiene no ápice da pandemia do Covid-19.

13. No entanto, o interesse público a ser perseguido pela Petrobras não é aquele genérico, mas sim o interesse público específico que motivou a criação dessa empresa estatal. Sendo assim, não seria possível concluir que esse programa social estaria incluso na sua função social precípua, pois inexistente relação dele com os objetivos da política energética nacional.

14. Tanto é assim que o programa social não estava incluído na carteira do Programa Petrobras Socioambiental, contrariando o item 1.5 da Política de Responsabilidade Social da Petrobras (PL-0SPB-00013), que previa que os programas e projetos socioambientais deveriam contribuir “*para as comunidades onde atuamos [Petrobras] e, de forma ampliada, para a sociedade, em alinhamento aos objetivos do negócio e colaborando para a conservação do ambiente e melhoria das condições de vida.*”

15. A unidade técnica ressaltou que, de acordo com a norma ABNT NBR ISSO 26000:2010, atividades filantrópicas não são mais consideradas como atividades de responsabilidade social, devendo, em vez disso, ser substituídas por ações de responsabilidade social com características mais sustentáveis.

16. Em acréscimo, a unidade técnica registrou que, em 2023, a Petrobras atualizou sua Política de Responsabilidade Social para “*Realizar ações voluntárias, como doações em situações de emergência ou calamidades públicas, e doações a fundos de direitos e de assistência social, em*

benefício de grupos vulnerabilizados e minorizados, com especial atenção aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, e doações de bens móveis inservíveis.”

17. Como se observa, além de introduzir a prática de doações na Política de Responsabilidade Social, o texto enfatiza com especial atenção os povos indígenas e as comunidades tradicionais. Porém, a maior parte das operações da Petrobras até a presente data ocorrem em regiões urbanas, áreas industriais, zonas costeiras e marítimas, onde estão situadas unidades de exploração, refino, transporte e distribuição. Não se observa, de forma predominante ou sistemática, a presença significativa ou majoritária de comunidades indígenas ou tradicionais nesses territórios. Portanto, não se pode afirmar que estes grupos configurem, na prática, os grupos mais impactados pelas atividades da Petrobras

18. Ao priorizar esses grupos, a unidade técnica entendeu que a companhia atua em desacordo com o §2º do art. 27 da Lei 13.303/2016, direcionando preponderantemente recursos para públicos com os quais não possui relação direta de impacto ou reciprocidade, nem compatível com o ambiente em que operam, o que contraria o princípio da razoabilidade e da boa administração dos recursos da empresa.

19. Estando os autos em meu Gabinete, a Petrobras juntou memorial discordando do presente achado, notadamente em relação à inclusão do comando “*com especial atenção aos povos indígenas e às comunidades tradicionais*” na Política de Responsabilidade Social do Petrobras (acima transcrito).

20. Segundo consta no memorial da Estatal (peça 203), o tratamento prioritário dado advém do ordenamento jurídico nacional e internacional a povos e comunidades tradicionais, objetivo este atribuído a todos os entes federativos, às empresas e à sociedade civil. Exemplificou que a exploração na margem equatorial tende a abranger muitas comunidades de povos originários, bem assim há outras comunidades tradicionais em áreas de abrangência da Companhia, tais como quilombolas e pescadores tradicionais/caiçaras, grupos reconhecidamente vulneráveis. Diante disso, rechaçou a proposta para determinar a revisão de sua Política de Responsabilidade Social no tocante a esse ponto específico.

21. De fato, se por um lado é justificável a priorização de grupos vulneráveis (indígenas e comunidades tradicionais), por outro lado, assiste razão a unidade técnica que tal priorização deve ser dar dentro da área de abrangência das operações da empresa, em vez de indistintamente. Nesse sentido, levando-se em conta as alegações da empresa em seu memorial, faço ajustes no encaminhamento sugerido para determinar à Petrobras que adeque a sua Política de Responsabilidade Social e os padrões relacionados de modo a deixar explícito que as doações devem estar alinhadas à sua função social e às boas práticas atuais de responsabilidade social e restrita a atender os indivíduos impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, conforme art. 27 da Lei 13.303/2016.

22. De forma a induzir a prevenção de situações futuras análogas, anuo, ainda, aos demais encaminhamentos da AudPetróleo, para (i) dar ciência à Petrobras de que a ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização dos locais que estejam na abrangência das suas operações tem levado à autorização da prática de atos gratuitos fora da comunidade de que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras; e (ii) recomendar à Petrobras que aprimore o seu processo de doações quanto à delimitação pormenorizada do público-alvo a indivíduos que podem impactar ou ser impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, a qual perpassa por vários níveis, tais como: a) população potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível ao benefício; c) população priorizada para atendimento.

III

23. O segundo achado de auditoria aborda a ausência de motivação prévia para a incorporação de cestas básicas no programa social, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999, os quais dispõem que os atos administrativos deverão ser motivados.

24. Constatou no documento de formulação e desenho de programas DIP RS 14/2021, que propôs a estruturação da presente iniciativa social, que o problema público foco do programa era o não acesso ou não uso de meios de cocção seguro por essas famílias - cenário que, segundo relato da Petrobras, foi agravado pelo desemprego e efeitos da pandemia do Covid-19. Como consequências desse problema, relataram-se ações danosas à saúde das pessoas, como doenças respiratórias e câncer, e ao meio ambiente.

25. Assim, as justificativas para implantação do programa social em exame versaram sobre o GLP, que é um dos principais produtos oferecidos pela Petrobras no mercado brasileiro, possuindo participação no mercado na ordem de 98,5% (dados de 2021). No entanto, ao longo da formulação dessa iniciativa social, houve a incorporação de cestas básicas nos produtos das doações sem uma motivação clara e congruente prévia, nos moldes realizados com o GLP.

26. Dos valores previstos no documento de formulação e desenho de programas DIP RS 17/2021, as doações de cestas básicas foram estimados em cerca de 20% dos recursos totais do programa.

27. Em comentários ao relatório preliminar, os gestores informaram que doações como cestas básicas e botijões de GLP não são mais realizadas pela Companhia, tendo sido excluídas do padrão com o objetivo de atender aos apontamentos deste Tribunal. Contudo, conforme expus na seção anterior deste voto, com as atualizações feitas na Política de Responsabilidade Social e seus padrões relacionados, permanece possível permitir doações de natureza similar, pois persiste a discricionariedade quanto à escolha do que será doado.

28. Por essas razões, anuo à proposta da AudPetróleo para dar ciência à Petrobras, com vistas a prevenir situações futuras análogas, acerca da ausência de motivação clara, congruente e prévia para a incorporação de doação de cestas básicas no programa social, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999.

IV

29. O terceiro achado diz respeito à ausência de evidenciação da vantajosidade socioeconômica da operacionalização do programa social por meio de doação financeira, em detrimento de outras possíveis formas.

30. A unidade técnica apontou que não houve avaliação da oportunidade e da conveniência socioeconômica do modelo de implementação do programa social, bem como não foram avaliadas alternativas para o tratamento do problema público identificado, tampouco realizado o levantamento prévio dos custos totais. Por conseguinte, concluiu que não foi demonstrada a vantajosidade de operacionalização do programa social por meio de doação financeira a instituições sem fins lucrativos selecionadas pela Petrobras frente à outra forma de alienação, contrariando o inciso XVII do art. 29 da Lei 13.303/2016, o que levou à ausência de realização de procedimento licitatório, impactando negativamente na capacidade de operacionalização total dos recursos programados

31. Para o repasse de valores às instituições sem fins lucrativos, a Petrobras amparou-se no art.58 do seu Estatuto Social, que diz:

*Art. 58- A Diretoria Executiva poderá autorizar a prática de atos gratuitos **razoáveis** em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, inclusive a doação de bens inservíveis, tendo em vista suas responsabilidades sociais, na forma prevista no § 4º do art. 154 da Lei das Sociedades por Ações.* (grifou-se).

32. Ao optar por exercer uma iniciativa social por intermédio de entidades não integrantes da Administração Pública e sem qualquer vínculo com a Petrobras, a empresa estatal deveria observar, em regra, o procedimento licitatório, ou justificar sua inaplicabilidade, com vistas a evitar o favorecimento indevido de um particular.

33. Ainda nesse sentido, a AudPetróleo destacou que a Petrobras poderia ter avaliado alternativas, como a compra centralizada para distribuição nas áreas de abrangência priorizadas pela

estatal, ou mesmo realizado uma disputa pública com instituições interessadas, estabelecendo seus critérios e regras de participação e de execução das iniciativas do programa social.

34. Em resposta ao relatório prévio encaminhado para os comentários dos gestores, a companhia informou que incluiria no padrão gerir doações a necessidade de demonstrar a vantajosidade das opções. Nesse sentido, a unidade técnica verificou que as atualizações já incluíram a necessidade de fundamentação e evidenciação de vantajosidade socioeconômica para a dispensa de procedimento competitivo, razão pela qual anuo à sugestão da unidade técnica para deixar de propor encaminhamentos adicionais.

V

35. O quarto achado versa sobre doações financeiras com execução orçamentárias iniciadas em ano eleitoral. Conforme apurou a AudPetróleo, em 2021, ocorreram duas iniciativas: uma com instituições parceiras do Programa Petrobras Socioambiental (iniciativa A1); e uma com a Fundação Banco do Brasil, aderindo-se ao Projeto Brasileiros pelo Brasil (iniciativa A2). Já em 2022, ocorreram três iniciativas: uma com instituições parceiras do Programa Petrobras Socioambiental ou que estavam em processo de celebração da parceria oriundas da Seleção Pública de Projetos Socioambientais 2021 (iniciativa A), similar à iniciativa A1 de 2021; uma com instituições sem fins lucrativos de alcance nacional com Campanhas de Arrecadação e Fundos Filantrópicos (iniciativa B); e uma com instituições sem fins lucrativos que fornecem marmitas para pessoas em situação de rua de grandes centros urbanos (iniciativa C).

36. A Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) dispõe em seu art. 73, § 10, que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifou-se).

37. Analisando o comando legal acima, verificam-se duas hipóteses excepcionais de distribuição gratuita de bens (doações) em ano eleitoral pela Administração Pública: calamidade pública ou estado de emergência; ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

38. No ano de 2022, não houve vigência de decreto federal de calamidade pública ou emergência que seja aplicável às iniciativas do programa social. Em relação à autorização legislativa, a Petrobras esclareceu que “... os projetos ou ações de natureza social capitaneados por empresas estatais não são ‘autorizados por lei’”. Quanto ao último aspecto, os gestores da Estatal argumentaram que, em que pese a execução orçamentária das iniciativas B e C terem se iniciado em 2022, todas as iniciativas já estavam ligadas a um único programa, exemplificando outros casos de programas sociais que foram examinados pelo Poder Judiciário (Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 484-72.2012.6.13.0018 classe 32— Arcos - Minas Gerais e Acórdão do Recurso Especial Eleitoral 15-14.2012.6.17.0083 - classe 32 - Petrolina – Pernambuco). Argumentaram, ainda, que as iniciativas B e C são apenas formas diferentes de distribuição, nacional e não focalizada na área de entorno de operações, com intuito de atingir um público-alvo maior (peça 39, p. 16 e 17).

39. A unidade técnica divergiu desse entendimento alegando que essas iniciativas B e C do programa social não seriam apenas formas de distribuições diferentes, pois seriam doações firmadas com instituições diferentes e que atingem territórios e pessoas diferentes, o que descaracterizaria a continuidade na distribuição dos benefícios.

40. No mais, segundo constatou a AudPetróleo, na última versão do padrão gerir doações, a companhia incluiu como atribuição da comissão de doação a necessidade de análise, pelo jurídico, das

seguintes questões, entre outras:

A comissão terá as seguintes atribuições:

(...)

e) Visando mitigar riscos jurídicos, solicitar assessoria ao Jurídico para avaliação das cláusulas do termo de doação que sejam diversas daquelas previstas na minuta de termo de doação padrão da Petrobras, para verificação de restrições decorrentes de ano eleitoral, em caso de dúvidas acerca do atendimento ao artigo 29, XVII da Lei 13.303/16, entre outras questões jurídicas que sejam identificadas e venham a interferir na tomada de decisão do gestor;

41. Sobre esse dispositivo, a unidade técnica considerou incapaz de mitigar o risco apontado, pois aborda a doação em relação ao art. 29, inciso XVII, da Lei 13.303/2016, mencionando apenas superficialmente a questão eleitoral. Diante disso, propõe dar ciência à estatal acerca das iniciativas B e C que, em seu entendimento, descaracterizaram a continuidade da execução orçamentária do programa social, em ano eleitoral.

42. Inobstante o entendimento da AudPetróleo, pode-se constatar que o programa, de fato, já era existente desde 2021 e parte dele, notadamente a iniciativa A1, manteve-se inalterado. Apenas no caso da iniciativa A2, que era operacionalizado inicialmente pelo Banco do Brasil, o seu **modus operandis** foi reformulado mediante as iniciativas B e C, e passaram, doravante, a ser operacionalizadas por intermédio de instituições sem fins lucrativos. Não foram aprofundados os exames sobre os motivos que levaram à tal modificação, mas claramente não se trata de um programa inédito, criado em 2022. Tanto é assim que não houve qualquer alteração no público-alvo do programa em relação a 2021, apenas modificou uma parte das instituições que o operacionalizou.

43. Por esse motivo, entendo inaplicável a ciência proposta pela unidade técnica. No lugar dela, opto por acompanhar a conclusão de que as atribuições da comissão de doações podem ser mais bem detalhadas para diminuir riscos de criação de programa de benefícios em infringência à Lei das Eleições e, com isso, recomendo à Petrobras que adeque seus normativos internos ou padrões para deixar mais específica a necessidade de avaliar o cumprimento do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 previamente à realização de doações.

VI

44. No quinto achado da auditoria a equipe técnica apontou que, devido à classificação equivocada dos termos de doação do programa social como confidenciais e à falha no exame do Projeto Brasileiros da Fundação Banco do Brasil, não ocorreu a ampla publicidade dos termos de doação firmados entre a Petrobras e as instituições donatárias por ela selecionadas, além de não terem sido publicadas informações relativas à implementação, ao acompanhamento e aos resultados dos programas. Ainda, teria ocorrido comunicação equivocada de ausência de vínculo do programa social com outros programas governamentais pela Petrobras em seu site na internet, contrariando o disposto nos arts. 3º, no inciso I do art. 6º e no art. 7º, todos da Lei 12.527/2011, o que comprometeu a transparência do processo de tomada de decisão quanto às escolhas do programa social, impactando o acesso público às informações detalhadas da operacionalização do programa social.

45. No âmbito do programa social do gás, a Petrobras celebrou termos de doações, os quais firmam o objeto, obrigações, cláusulas punitivas etc., para regular o repasse de recursos financeiros às instituições selecionadas. Esses termos de doações não poderiam ser considerados sigilosos, pois não configuravam hipótese de confidencialidade, nos termos da Lei 12.527/2011, uma vez que não são referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial.

46. Com isso, a Petrobras publicou algumas informações sobre o programa social em sua página da internet e em outras mídias. Contudo, verificou-se que não foi dada ampla publicidade aos termos de doações do programa social, pois esses não haviam sido disponibilizados na página institucional da Estatal, em função da sua classificação como sigilosos.



47. Após o encaminhamento do relatório preliminar para manifestação dos gestores, a Petrobras publicou planilha contendo resumo executivo (Evidência 52) com as informações dos termos de doação em seu Portal da Transparência.
48. Ao analisar tal publicação, a unidade técnica observou que a estatal consolidou dados dos termos de doação, como nome e CNPJ do fornecedor, objeto, fundamento legal, data de início e valor. Contudo, não realizou a publicação dos documentos primários, ou seja, os próprios termos de doação, o que se mostra necessário para pleno atendimento ao inciso IV do art. 7º, assim como do § 1º, incisos IV e V, do art. 8º, da Lei 12.527/2011.
49. Adicionalmente, verificou-se falha do exame do vínculo do projeto “Brasileiros pelo Brasil” com o Banco do Brasil e com o Governo Federal. Como efeito, tem-se a baixa transparência do programa social e o impacto negativo à imagem da estatal ao publicar uma informação equivocada.
50. De forma a mitigar a recorrência futura da situação encontrada, acompanho a proposta da AudPetróleo para dar ciência à Petrobras: (i) da ausência de ampla publicidade dos termos de doação e das informações de implementação e resultados do programa social em meio eletrônico, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011; e (ii) da ausência de publicidade do vínculo do programa social com o projeto “Brasileiros pelo Brasil”, contrariando o disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011.

VII

51. O sexto achado diz respeito a fragilidades nas comprovações das aquisições dos itens de doação e ausência de especificação clara da composição das cestas básicas.
52. Ao analisar o termo de doação entre Petrobras e Fundação Banco do Brasil (FBB), a unidade técnica verificou que a estatal não incluiu a comprovação de pagamento entre as exigências documentais. Como reflexo disso, uma das instituições executoras da amostra analisada pela auditoria, notadamente a AGROVERDE, recusou-se a apresentar tais comprovantes e, no lugar deles, juntou notas fiscais em sua prestação de contas.
53. A nota fiscal representa o documento legal que comprova a realização da transação comercial, identificando a descrição dos botijões de gás, as quantidades, os valores envolvidos e demais informações do fornecedor. Por sua vez, o comprovante de pagamento evidencia que a obrigação financeira descrita na nota fiscal foi devidamente quitada, indicando a data, o valor pago e os meios utilizados para a realização do pagamento. Assim, a conexão entre a nota fiscal e o comprovante de pagamento estabelece um vínculo direto e necessário, sem o qual não se pode verificar a regularidade, a autenticidade e a conformidade das despesas realizadas, essenciais à garantia da prestação de contas adequada e apropriada dos recursos fornecidos pela Petrobras.
54. Outra fragilidade identificada versa sobre a ausência de especificação clara sobre a composição das cestas básicas. Ao analisar o preço das cestas básicas, a unidade técnica verificou por meio dos boletins do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) de 2022, que os preços das cestas variaram entre a mínima de R\$ 521,05 (em Aracaju) e a máxima de R\$ 791,29 (em São Paulo). Contudo, o valor previsto nos *vouchers* era de apenas R\$120,00. Ao analisar as cotações de algumas instituições executoras, a equipe de auditoria verificou que enquanto em uma aquisição foi gasto R\$126,90 para cinco itens (uma rapadura, uma garrafa de óleo de 900 mL, um quilograma de sal e duas latas de sardinha, peça 195), na outra havia um orçamento de R\$ 120,00 para um total de 24 itens.
55. Ao tomar conhecimento da versão preliminar do relatório do TCU, os gestores da Petrobras informaram ter promovido atualizações de modo a exigir informações mínimas de identificação dos beneficiários e demais aperfeiçoamentos no processo de doações da Estatal.
56. Diante disso, a unidade técnica considerou que a Petrobras atuou de forma proativa quanto à melhoria dos mecanismos no padrão gerir doações que permitam comprovar a efetiva entrega aos

beneficiários, prevenindo, assim, a reincidência de não conformidades em futuras doações. Na mesma linha da AudPetróleo, reputo desnecessário propor encaminhamentos para este achado.

VIII

57. No sétimo achado, a unidade técnica apontou diversas irregularidades na execução das doações e respectivas prestações de contas, cujas principais sintetizo a seguir.

58. Verificou-se que 32% das ações da iniciativa A1 (2021), 85% da iniciativa A2 (2021), 82% da iniciativa A (2022) e 100% da iniciativa B (2022) não cumpriram o prazo estabelecido nos termos de doação (peça 161).

59. Registrou-se, também, a aquisição de botijão de GLP e de cestas básicas a valores unitários superiores aos estabelecidos nos normativos DIP RS 15/2021 e DIP RS 17/2021. Para o botijão de GLP, os limites eram no valor de R\$100,00 e R\$102,00, respectivamente. Das instituições executoras da iniciativa A1, 13,6 % não respeitaram esse valor máximo, ou seja, adquiriram-no a preço superior do previsto. Na iniciativa A2, 38,5% das instituições analisadas também não respeitaram. Já para as iniciativas de 2022, 41,7% da iniciativa A não atenderam e, na iniciativa B, ainda que 100% das donatárias tenham atendido ao preço máximo, a entidade Central Única das Favelas do Rio de Janeiro (CUFA) realizou uma entrega extra com o preço do botijão de gás superior ao permitido no termo de doação e no DIP RS 17/2021.

60. Tal entrega teve como justificativa a aquisição dos botijões de gás das cinco primeiras entregas por R\$ 94,00, ou seja, com preço menor ao estipulado no termo de doação (peça 199), razão pela qual, restou um saldo financeiro de R\$ 3.318.800,00 (peça 198). Com isso, a CUFA solicitou à Petrobras a utilização desses recursos para aquisição de mais botijões de gás, entretanto, no valor de R\$ 112,00, valor este superior ao limite estipulado no termo de doação e fixado pelo DIP 17/2021, que foi autorizado pela Petrobras. Ou seja, apesar de ter adquirido botijões em quantidade superior à estabelecida no termo de doação, o valor unitário foi superior ao previsto.

61. Além disso, conforme os normativos do programa, as instituições tinham a obrigatoriedade de realizar pelos menos três cotações dos produtos objeto da doação, tanto para as cestas básicas quanto para os botijões de GLP. No entanto, verificou-se que algumas instituições não realizaram essas três cotações.

62. Apontou-se, ainda, que as instituições não fizeram a restituição dos rendimentos financeiros decorrentes dos valores transferidos pela Petrobras. Entretanto, inexistiam cláusulas específicas quanto ao destino dos eventuais rendimentos financeiros, o que trouxe dúvidas às partes quanto à sua propriedade. Isso levou ao questionamento por parte das instituições que foram tratadas no âmbito do jurídico da companhia.

63. O jurídico analisou e apresentou parecer no sentido de que os rendimentos financeiros deveriam pertencer às instituições. Os gestores atuaram, então, de forma alinhada e embasada ao exposto pelo jurídico da companhia.

64. Na visão da unidade técnica, fundada nos arts. 421 e 422 do Código Civil, como os termos de doação não impuseram sanções ou regras sobre tais rendimentos financeiros, não se poderia criar posteriormente, de forma unilateral, a obrigação de devolverem os rendimentos, o que violaria o princípio da vinculação contratual e poderia impactar a imagem da empresa. Assim, apesar da não conformidade apontada, a AudPetróleo concluiu estar caracterizada a boa-fé objetiva e proba na atuação dos gestores ao serem confrontados por fato não contemplado no termo de doação.

65. Ademais, tão logo tomaram conhecimento desse apontamento, os gestores da Petrobras corrigiram a falha de omissão, nos termos de doação, quanto aos rendimentos financeiros, gerando um ganho imediato de controle no decorrer deste trabalho. Implementaram, ainda, atualização do padrão PP-1PBR-00688 – Gerir Doações, que passou a exigir: (i) a abertura de conta bancária específica para cada ação de doação; e (ii) a restituição dos rendimentos financeiros não aplicados na ampliação da aquisição de itens doados.



66. Diante das providências já adotadas, alinho-me ao posicionamento da AudPetróleo para deixar de propor encaminhamentos adicionais.

IX

67. O último achado da auditoria trata sobre irregularidades no alcance dos beneficiários do programa social.

68. Para as ações que ocorreram em 2021 (iniciativas A1 e A2), a Petrobras não exigiu comprovação de recebimento das doações diretamente pelos beneficiários. Desse modo, não foi possível constatar se as doações alcançaram os beneficiários, tampouco se os beneficiários que receberam estavam enquadrados nos critérios estabelecidos no item 13.2 do DIP 15/2021 (peça 44):

Famílias em situação de vulnerabilidade social que estejam cadastradas na rede de serviços socioassistenciais municipal ou integrem cadastro de organizações de assistência social da sociedade civil. Também será feita uma interlocução com as secretarias municipais de assistência social para identificação das famílias atendidas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS);

69. Por sua vez, nas ações de 2022, analisando-se as listas de beneficiários encaminhadas pelas instituições nas prestações de contas, verificou-se que a área de Responsabilidade Social, responsável pela operacionalização do programa social, teria acesso apenas ao total de famílias beneficiadas por localidade e não aos dados identificadores dos beneficiários. Tais dados seriam mantidos pelas instituições donatárias para fornecimento apenas *a posteriori*, em caso de auditoria pela Petrobras ou por órgãos de controle.

70. Desse modo, ainda que as prestações de conta parciais permitissem a correção de eventuais desvios ao longo do programa, a área de Responsabilidade Social não possuía um mecanismo transparente e tempestivo para análise de ocorrência de sobreposição de beneficiários a cada ciclo de prestação de contas, tampouco havia mecanismo para assegurar que os beneficiários encontravam-se em condições de vulnerabilidade social.

71. Ao longo da fiscalização, os gestores demonstraram ações realizadas dentro de cada uma das iniciativas (A, B e C) para se evitar sobreposições. Para as doações da iniciativa A, os gestores encaminharam e-mails que evidenciam ajustes nas localidades para evitar sobreposições (peça 39, p. 119 a 131). Contudo, não esclareceram se existem mecanismos para reduzir o risco de sobreposição entre as iniciativas distintas. Ou seja, como assegurar que a iniciativa B, por exemplo, não atinja o mesmo beneficiário da iniciativa A, pois a delimitação nacional da iniciativa B pode se sobrepor às localidades da iniciativa A.

72. A fim de avaliar se ocorreram sobreposições de beneficiário entre as instituições, a área técnica deste Tribunal realizou análises sobre os dados de beneficiários encaminhados nas prestações de contas das ações A e B de 2022, as quais, em conjunto, representavam aproximadamente 90% dos dispêndios financeiros das doações. Como resultado, identificaram-se cerca de 2,5 mil ocorrências de CPFs que apareceram em listas de duas ou mais instituições (peça 185), tendo concluído, assim, que os controles definidos não foram aplicados ou não foram suficientes para mitigar o risco de sobreposição de beneficiários.

73. Adicionalmente, verificou-se que, na execução do programa, as donatárias e/ou instituições executoras não comprovaram o atendimento às exigências referentes às condições de vulnerabilidade social dos beneficiários, nos termos do item 13.2 do DIP 15/2021 e do item 8.3.4 do DIP 17/2021, transcritas nos termos de doação, tampouco tal análise foi objeto de avaliação na prestação de contas.

74. Nesse sentido, a equipe de fiscalização realizou cruzamento de dados entre os beneficiários do programa com bases oficiais e identificou cerca de quinze mil CPFs inválidos (peça 186), além de beneficiários em situação de óbito, beneficiários com renda média em 2022 acima do salário-mínimo e beneficiários com sociedade em empresas. No entanto, foi ressaltado que a baixa qualidade geral dos dados de prestação de contas prejudicou a acurácia e completude dessas análises.



75. As principais causas identificadas para essa situação foram a transferência da responsabilidade de selecionar os beneficiários para as instituições donatárias, fragilidades na delimitação do público-alvo e dos critérios de distribuição estabelecidos nos Termos de Doação e as fragilidades dos controles de identificação de pessoa física.

76. De forma a mitigar a recorrência futura da situação encontrada, acompanho os encaminhamentos propostos pela unidade técnica para recomendar à Petrobras, para todos os processos de doações, que: (i) otimize o seu processo de monitoramento do programa social para verificar de forma concomitante à execução se os beneficiários do programa social são pessoas em situação de vulnerabilidade social e se não há ocorrência de duplicidade de benefícios, para além das previstas, às mesmas pessoas; e (ii) incorpore a análise de sobreposições com outros programas governamentais ao seu processo de formulação de ações sociais, a fim de otimizar o uso de recursos limitados e gerar o melhor impacto social.

77. Por último, cabe registrar que a Petrobras juntou aos autos o memorial à peça 203, cujos argumentos foram devidamente examinados na seção II deste voto.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à aprovação.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2611/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.227/2021-0.

1.1. Apenso: 003.305/2022-8

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

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

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), ebre outros, representando a Petróleo Brasileiro S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento do programa social da Petróleo Brasileiro S/A para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP);

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

9.1. determinar à Petrobras, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adequue a sua Política de Responsabilidade Social e os padrões relacionados de modo a deixar explícito que as doações devem estar alinhadas à sua função social e às boas práticas atuais de responsabilidade social e restrita a atender os indivíduos impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, conforme art. 27 da Lei 13.303/2016;

9.2. recomendar à Petrobras, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:



9.2.1. aprimore o seu processo de doações quanto à delimitação pormenorizada do público-alvo em torno de indivíduos que podem impactar ou ser impactados diretamente pela área de abrangência das operações, projetos de investimento e desinvestimento da companhia, a qual perpassa por vários níveis, tais como: população potencialmente atingida pelo problema; população elegível ao benefício; população priorizada para atendimento;

9.2.2. adeque seus normativos internos ou padrões para deixar mais específica a necessidade de avaliar o cumprimento do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, previamente à realização de doações;

9.2.3. otimize o seu processo de monitoramento do programa social para verificar de forma concomitante à execução se os beneficiários do programa social são pessoas em situação de vulnerabilidade social e se não há ocorrência de duplicidade de benefícios, para além das previstas, às mesmas pessoas;

9.2.4. incorpore a análise de sobreposições com outros programas governamentais ao seu processo de formulação de ações sociais, a fim de otimizar o uso de recursos limitados e gerar o melhor impacto social.

9.3. dar ciência à Petrobras, com fundamento no art. 9º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades verificadas, com vistas à adoção de providências para evitar suas recorrências futuras:

9.3.1. ausência de delimitação pormenorizada do público-alvo e de priorização dos locais que estejam na abrangência das suas operações, o que levou à autorização da prática de atos gratuitos fora da comunidade em que participa a empresa, contrariando o §4º do art. 154 da Lei 6.404/1976 e o art. 58 do Estatuto Social da Petrobras;

9.3.2. ausência de alinhamento do programa social criado para apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no gás de cozinha (GLP), com a sua Política de Responsabilidade Social, contrariando o item 1.5 do PL-0SPB-00013;

9.3.3. ausência de motivação clara, congruente e prévia para a incorporação de doação de cestas básicas no programa social, contrariando o disposto no art. 2º c/c art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.3.4. ausência de ampla publicidade dos termos de doação e das informações de implementação e resultados do programa social em meio eletrônico, contrariando o disposto nos arts. 3º e 7º da Lei 12.527/2011;

9.3.5. ausência de publicidade do vínculo do programa social com o projeto Brasileiros pelo Brasil, contrariando o disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011;

9.4. dar ciência deste acórdão à Petrobras.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2611-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.907/2025-3

Natureza: Representação

Unidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará

Representante: Up Brasil Administração e Serviços Ltda.
(CNPJ 02.959.392/0001-46)

Representação legal: Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques
(OAB/SP 261.130), representando Up Brasil Administração e
Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL DA
INDÚSTRIA. DEPARTAMENTO REGIONAL NO ESTADO DO
PARÁ (SESI/PA). CHAMAMENTO PÚBLICO.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO,
EMIÇÃO E FORNECIMENTO DE VALES-ALIMENTAÇÃO.
CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. PERDA DE OBJETO
DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA. COMUNICAÇÕES.

Nos certames destinados ao fornecimento de vale-alimentação ou
vale-refeição, a opção pelo modelo de arranjo de pagamento aberto
ou fechado está no campo da discricionariedade da Administração
Pública, não havendo que se falar em irregularidade quando a
escolha estiver devidamente fundamentada no interesse público,
nos termos do art. 174, §1º do Decreto n. 10.854/2021.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 9 e 10):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação acerca de supostas irregularidades verificadas na Chamamento Público 108/2025, sob a responsabilidade do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Pará (Sesi/PA), cujo objeto consiste na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales-alimentação destinados ao Sistema FIEPA, com valor estimado de R\$ 20.256.000,00 (peça 4, p. 9).*
2. *O Chamamento Público sob análise é regido pelo Regulamento para Contratação e Alienação do Sesi (RCA/Sesi), aprovado pelas Resoluções CN-Sesi 53/2023 e CN-Senai 14/2023. Ressalta-se que não foi utilizada plataforma eletrônica para a seleção do fornecedor, tendo o procedimento sido conduzido de forma presencial (peça 4, p. 1).*
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o processo de seleção:*
 - a) *Situação: edital publicado (peça 4) e suspensão da reunião pública destinada à análise das propostas de preços (peça 7, p. 2);*
 - b) *O certame em referência não se reveste da sistemática de registro de preços (peça 4, p. 9);*



- c) *Até o momento, não houve a formalização do contrato decorrente do chamamento público;*
- d) *Não foram apresentadas impugnações ao edital; entretanto, foram protocolados pedidos de esclarecimento relacionados aos temas tratados na presente representação (peça 8).*
- 4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*
 - a) *Imposição, pelo Edital de Chamamento Público 108/2025 do Sesi/PA, da obrigatoriedade de prestação do serviço de vale-alimentação exclusivamente no modelo de arranjo de pagamento 'aberto', vedando a participação de empresas que operam no modelo 'fechado'; e*
 - b) *Exigência, pelo Edital, de que a contratada disponibilize aplicativo (App) para consulta da rede credenciada de estabelecimentos, sem diferenciar entre empresas que operam com arranjo aberto ou fechado, o que seria incompatível com o funcionamento do arranjo aberto.*
- 5. *Como elementos probatórios das alegações, o representante juntou os documentos constantes das peças 1 e 4.*
- 6. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa:*
 - a) *a urgência, por sua vez, é decorrente do fato de que a data da sessão para realização do certame está muito próxima, tendo em vista que o prazo final para envio da documentação pelas proponentes interessadas no credenciamento encerrará no dia 3/10/2025, devendo ser obstado que o processo licitatório ocorra com tão sensíveis contrariedades às normas de regência (peça 1, p. 14).*
- 7. *Não foram registradas solicitações adicionais.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

- 8. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*
- 9. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de contribuições parafiscais.*
- 10. *Além disso, Planinvesti - Administração e Serviços Ltda., cuja qualificação é pessoa jurídica (lei de licitações), tendo como procurador Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU).*
- 11. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, restará configurada restrição indevida à competição.*
- 12. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

EXAME SUMÁRIO

- 13. *Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.*

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. 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

15. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

I.2. Perigo da demora reverso

16. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há informações nos autos acerca da existência de contrato vigente para o mesmo objeto que possa ser prorrogado, nem de eventuais impactos à continuidade do serviço decorrentes da suspensão do certame.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Imposição Indevida de Exclusividade do Arranjo de Pagamento Aberto

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 174, § 1º, do Decreto 10.854/2021

Análise:

18. O Termo de Referência do Edital (subitem 4.12) estabelece, como condição para a execução do objeto, a obrigatoriedade de que o serviço de vale-alimentação seja prestado exclusivamente por meio de arranjo aberto, vedada a adoção do modelo de arranjo fechado (peça 4, p. 10). Conforme definido no referido documento, o arranjo aberto caracteriza-se pela interoperabilidade entre instituições financeiras e prestadores de serviços de pagamento, permitindo ao beneficiário utilizar os créditos em estabelecimentos credenciados por múltiplas bandeiras, não se limitando a um único emissor ou adquirente.
19. O representante sustenta que tal exigência configuraria restrição indevida à competitividade, porquanto a legislação vigente, notadamente o art. 1º-A da Lei 6.321/1976, com redação dada pela Lei 14.442/2022, autoriza a execução do benefício alimentação, no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), tanto por meio de arranjos abertos quanto fechados.
20. De fato, observa-se que a legislação admite ambas as modalidades. Entretanto, a regulamentação atinente à interoperabilidade e à portabilidade entre arranjos de pagamento ainda se encontra em fase de implementação, não sendo compulsória a aceitação simultânea dos dois modelos por parte dos entes públicos.
21. No caso concreto, o Termo de Referência apresenta, no item 16.1 (peça 4, p. 16), justificativas técnicas e administrativas para a escolha do modelo de arranjo aberto, amparando-se nos seguintes fundamentos:
- o estímulo à competitividade;
 - a preservação da isonomia entre os licitantes;
 - a mitigação de riscos de concentração de mercado e dependência de fornecedor específico;
 - a promoção da segurança operacional;
 - a possibilidade de escalabilidade e adaptação a demandas futuras;

- f) a garantia de atendimento uniforme em todo o território nacional; e
 - g) o fortalecimento da transparência e o aumento da probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para o Sistema FIEPA.
22. Desse modo, diante da apresentação de justificativas consistentes, e não havendo demonstração de que a exigência de arranjo aberto tenha inviabilizado a participação de interessados ou restringido indevidamente a competição, entende-se que a opção da Administração está amparada pelo ordenamento jurídico vigente.
23. Com fulcro no art. 174, § 1º, do Decreto 10.854/2021, a escolha entre os modelos de arranjo de pagamento – ‘aberto’ ou ‘fechado’ – insere-se na esfera da discricionariedade administrativa, desde que fundamentada no interesse público.
24. Nesse sentido, conclui-se que a Administração Pública pode optar por qualquer das modalidades, ou por ambas, desde que apresente justificativa técnica que demonstre a superioridade de determinada escolha em face do interesse coletivo.
25. Assim, não assiste razão ao representante, pois o citado art. 174, § 1º, do Decreto 10.854/2021 confere margem de escolha ao gestor público, utilizando o termo ‘poderá’, sem impor a adoção concomitante dos dois arranjos, mas autorizando sua adoção alternativa conforme conveniência e oportunidade administrativas.
26. Conforme registrado em relatório da sessão pública realizada em 3/10/2025, ao menos três propostas foram apresentadas em conformidade com as exigências editalícias, não se verificando, portanto, limitação à competitividade.
27. Diante do exposto, não se identificam vícios de legalidade ou irregularidades na exigência de adoção do arranjo aberto como critério de conformidade do objeto contratual, razão pela qual conclui-se pela **ausência** de plausibilidade jurídica quanto às alegações de irregularidade tratadas neste tópico.

1.3.2. Exigência Incompatível de Consulta de Rede Credenciada por Aplicativo (APP)

Fundamento legal ou jurisprudencial: Art. 2º do Regulamento para Contratação e Alienação – RCA/Sesi

Análise:

28. O Termo de Referência (subitem 6.5, c/c subitem 6.5.6) estabelece que a contratada deverá disponibilizar aplicativo para consulta da rede credenciada de estabelecimentos. O representante sustenta que, no modelo de arranjo aberto, os estabelecimentos que aceitam cartões de bandeiras amplamente utilizadas (como Visa, Mastercard, entre outras) já estariam, por definição, aptos a aceitar os benefícios, sendo, portanto, desnecessária a apresentação de relação específica de pontos de aceitação. Alega, ainda, que tal exigência seria incompatível com as características do arranjo aberto e poderia implicar indevida restrição à competitividade, ao excluir empresas habilitadas a participar do certame.
29. Com base nas informações prestadas pela Comissão Central de Licitação (CCL), conclui-se que a exigência de disponibilização de ferramenta para consulta da rede credenciada por meio de aplicativo não configura incompatibilidade com o funcionamento do arranjo aberto.
30. O Termo de Referência determina que a contratada deve disponibilizar, por meio de sítio eletrônico, central de atendimento (call center) e aplicativo para smartphones com sistemas operacionais iOS e Android, funcionalidades mínimas ao usuário, entre as quais se incluem o acesso à rede credenciada (subitem 6.5, c/c 6.5.6 – peça 4, p. 12). A representante argumenta que, considerando-se a natureza do arranjo aberto — no qual a aceitação se dá por meio da rede de estabelecimentos que operam com determinada bandeira —, bastaria que o terminal de pagamento fosse habilitado para a bandeira contratada. A CCL, entretanto, manteve a exigência da funcionalidade de consulta, apresentando os seguintes fundamentos:

(i) independentemente do modelo de arranjo, é imprescindível assegurar a consulta à rede

credenciada por meio acessível, especialmente para usuários sem acesso contínuo à internet (peça 8, p. 3); e

(ii) a funcionalidade de consulta no aplicativo constitui uma opção adicional de acesso às informações e, portanto, será mantida como exigência contratual (peça 8, p. 6).

31. *Dessa forma, embora o modelo de arranjo aberto proporcione ampla cobertura territorial, a obrigatoriedade de disponibilização de ferramenta de consulta, como o aplicativo, configura uma funcionalidade mínima essencial à adequada gestão das informações pelos usuários e não se revela desproporcional à luz do objeto contratado.*
32. *No tocante à eventual restrição à competitividade, observa-se que, embora a funcionalidade mencionada seja exigência contratual, a CCL demonstrou flexibilidade quanto à forma de comprovação da rede credenciada para fins de habilitação. Questionada sobre a possibilidade de substituir a apresentação da lista de estabelecimentos por declaração contendo a bandeira e a rede de atendimento utilizadas, a Comissão respondeu de forma positiva: 'Para atendimento ao termo, a lista da rede credenciada poderá ser substituída pela declaração informando a rede de atendimento e a bandeira utilizada' (peça 8, p. 3).*
33. *O processo de seleção tem por finalidade a obtenção da proposta mais vantajosa para o Sesi, com base em suas necessidades institucionais, devendo observar o padrão de mercado e buscar a eficiência, a eficácia e a economicidade das contratações, conforme disposto no art. 2º do RCA/Sesi. A exigência de funcionalidades técnicas obrigatórias, como a disponibilização de consulta à rede credenciada por meio de aplicativo, visa assegurar que a proposta atenda, de forma adequada, às necessidades do serviço e dos usuários do Sesi, garantindo a eficácia na execução contratual.*
34. *Assim, verifica-se que, embora a exigência relativa à funcionalidade do aplicativo seja obrigatória, sua implementação não representa, por si só, óbice à participação de empresas operadoras de arranjos abertos, uma vez que a comprovação da rede credenciada foi flexibilizada pela Comissão Central de Licitação, admitindo-se, para esse fim, a apresentação de declaração de abrangência da bandeira utilizada.*
35. *Diante do exposto, conclui-se que **não há plausibilidade jurídica** nas alegações de irregularidade tratadas neste tópico.*

CONCLUSÃO

36. *Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
37. *No que se refere aos pressupostos para eventual adoção de medida cautelar, verifica-se a presença do perigo da demora, inexistindo, contudo, elementos suficientes para se aferir o perigo da demora reverso. Ademais, não se identifica, a plausibilidade jurídica das alegações apresentadas pelo representante.*
38. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.*
39. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

40. *Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*
41. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*
42. *Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.*
43. *Não há processos conexos e apensos.*



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Em virtude do exposto, propõe-se:

- 44.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 44.2. **no mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;
- 44.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 44.4. **informar** ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Pará – Sesi/PA 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;
- 44.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.” É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público 108/2025, conduzido pelo Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado do Pará (Sesi/PA), tendo por objeto a contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales-alimentação destinados ao sistema FIEPA, com valor estimado em R\$ 20.256.000,00.

2. Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, conheço da presente representação.

3. No mérito, acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

4. O representante alega, em síntese, as seguintes irregularidades no certame:

a) imposição, pelo edital, da obrigatoriedade de prestação do serviço de vale-alimentação exclusivamente no modelo de arranjo de pagamento “aberto”, vedando a participação de empresas que operam no modelo “fechado”; e

b) exigência, pelo edital, de que a contratada disponibilize aplicativo (*app*) para consulta da rede credenciada de estabelecimentos, sem diferenciar entre empresas que operam com arranjo aberto ou fechado, o que seria incompatível com o funcionamento do arranjo aberto.

5. No tocante à exigência de modelo de arranjo de pagamento aberto, compreendo que tal opção se encontra dentro do âmbito da discricionariedade do contratante, sendo necessária, tão somente, a motivação pelo gestor público. Ademais, tal escolha está respaldada pelo art. 174, § 1º, do Decreto 10.854/2021, o qual transcrevo a seguir (com destaque ao original):

“Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(..)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput **poderá** ser aberto ou fechado.”

6. No caso, verifico que o Termo de Referência apresenta diversas justificativas técnicas e administrativas para a escolha do arranjo aberto, atendendo, assim, o princípio da motivação. Transcrevo, por oportuno, o item 16.1. do Termo de Referência:

“16. ATENDIMENTO ÀS ESPECIFICAÇÕES DO TERMO DE REFERÊNCIA

16.1. (...) Assim, e não obstante optar-se preferencialmente pelo arranjo de pagamento aberto, a qualificação e a aceitação da proposta, assim como a execução contratual, estarão condicionadas exclusivamente ao cumprimento das especificações técnicas do chamamento público, em estrita observância aos princípios da isonomia, da ampla participação e da busca pela proposta mais vantajosa para o Sistema FIEPA, de sorte que serão aceitas empresas que operem na forma de arranjo de pagamento através de bandeira própria ou de terceiros. Justifica-se a nova opção pelo arranjo de pagamento aberto como forma de ampliar a competitividade, garantindo isonomia e ampla participação no certame. O modelo também reduz riscos de concentração e dependência de um fornecedor específico, promovendo maior segurança operacional. Além disso, permite escalabilidade e adaptação a demandas futuras, garantindo atendimento uniforme em todo o território pátrio. Ao admitir múltiplos participantes, o Sistema FIEPA fortalece a transparência, amplia a competitividade e aumenta a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa, sem comprometer a qualidade do serviço prestado aos usuários.” (grifo nosso).

7. Esclareço que o arranjo “aberto” permite que o vale-alimentação (ou refeição) seja usado em qualquer estabelecimento que aceite a bandeira do cartão, como Visa, Mastercard ou Elo. Nesse modelo, há diferentes empresas responsáveis em cada etapa do processo: uma instituidora da bandeira, uma emissora do cartão e uma credenciadora dos estabelecimentos. É, portanto, um modelo que oferece flexibilidade, amplia a rede de aceitação e facilita a portabilidade entre operadoras, a concorrência e a praticidade para o trabalhador (Arranjo aberto e arranjo fechado: o que muda com a interoperabilidade do PAT, disponível em: <https://institucional.ifood.com.br/>).

8. Por outro lado, o arranjo fechado é mais restrito: o cartão só é aceito em uma rede específica de estabelecimentos cadastrados pela própria empresa emissora do benefício, como Ticket, Alelo, Sodexo ou VR (fonte: <https://institucional.ifood.com.br/>).

9. Aponta-se ainda que no arranjo aberto as taxas costumam ficar em até 2% — valor semelhante ao dos cartões de crédito — e no arranjo fechado essas taxas podem ultrapassar 7%, o que representa enorme vantagem para os estabelecimentos e para os trabalhadores (fonte: <https://institucional.ifood.com.br/>).

10. Ainda assim, registro que há precedentes desta Corte no sentido de que a legislação confere ao gestor a discricionariedade para optar pelo modelo de arranjo (aberto ou fechado) que melhor atenda às necessidades da contratação, desde que a decisão seja devidamente justificada. Nesse sentido, destaco o Acórdão 6.615/2025-1ª Câmara (rel. Min. Jhonatan de Jesus):

“considerando que a controvérsia central reside na vedação contida no item 4.12 do Termo de Referência à prestação dos serviços no modelo de arranjo aberto de pagamento, o que, segundo a representante, configuraria restrição à competitividade;

considerando que a legislação aplicável (art. 1º-A, inciso I, da Lei 6.321/1976 e art. 174, § 1º, do Decreto 10.854/2021) confere ao gestor a discricionariedade para optar pelo modelo de arranjo (aberto ou fechado) que melhor atenda às necessidades da contratação, não impondo a aceitação simultânea de ambos;

considerando que o Sesi/PA apresentou justificativas técnicas e normativas para a escolha do arranjo fechado, fundamentando-a na necessidade de garantir o uso do benefício estritamente para sua finalidade alimentar e no maior controle sobre a rede credenciada, em conformidade com o art. 1º, § 3º, da Lei 6.321/1976;

considerando que a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 1984/2024-TCU-Plenário e 1440/2025 - 1ª Câmara) corrobora a legalidade da escolha pelo arranjo fechado, desde



que a decisão seja devidamente justificada, como verificado no presente caso, o que afasta a plausibilidade jurídica da alegação;” (grifo nosso).

11. Pela pertinência temática, menciono que este também é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), que assim se pronunciou acerca de denúncia formulada por administradora de cartões:

“DENÚNCIA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, CARGA E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES ELETRÔNICOS COM CHIP OU TARJA MAGNÉTICA. DESPESAS RELACIONADAS À AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. SISTEMÁTICA DO ARRANJO DE PAGAMENTO. ABERTO OU FECHADO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO NO INTERESSE PÚBLICO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. POSSIBILIDADE. PAGAMENTOS ANTECIPADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PAGAMENTOS QUE DEVEM SER PRECEDIDOS PELA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Com fulcro no art. 174, §1º do Decreto n. 10.854/2021 a opção pela sistemática do arranjo de pagamento, entre ‘aberto’ ou ‘fechado’, está no campo da discricionariedade da Administração Pública, não havendo que se falar em irregularidade quando a escolha estiver devidamente fundamentada no interesse público.

2. A aplicação de taxa negativa nas propostas comerciais de processos licitatórios visa minimizar o dispêndio de recursos para a Administração Pública, razão pela qual tem sido considerada lícita em reiterados julgados deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União.

3. Nos contratos relativos à prestação dos serviços de confecção, distribuição, carga e administração de cartões eletrônicos com chip ou tarja magnética, para pagamento de despesas relacionadas à aquisição de gêneros alimentícios, a garantia da natureza pré-paga do benefício se dá mediante a disponibilização antecipada de créditos em cartão eletrônico, a ser assegurada pelo depósito prévio de recursos à contratada pela Administração (que não se confunde com o pagamento a ela realizado a título de preço do serviço), devendo ser empenhado no elemento do respectivo programa, liquidado com antecedência e depositado junto à gerenciadora no prazo pactuado para ser por ela disponibilizado, segundo as regras do benefício.” (grifo nosso) (TCE/MG, Denúncia 1.156.709, Primeira Câmara, rel. Conselheiro Substituto Telmo Passareli, j. 28/5/2024).

12. No tocante à exigência de que a contratada disponibilize aplicativo (*app*) para consulta da rede credenciada de estabelecimentos, o que seria incompatível com o arranjo de pagamento aberto, entendo que tal afirmação não procede.

13. Conforme argumenta a unidade técnica, a Comissão Central de Licitação (CCL), nas suas informações prestadas, demonstrou flexibilidade quanto à forma de comprovação da rede credenciada para fins de habilitação, admitindo-se a possibilidade de substituir a apresentação da lista de estabelecimentos por declaração contendo a bandeira e a rede de atendimento utilizada.

14. Outrossim, o aplicativo em questão tem várias outras funcionalidades mínimas que não a consulta da rede credenciada, o que evidencia a utilidade do *app* em questão. Transcrevo, por oportuno, o item 6.5. do Termo de Referência:

“6.5. A CONTRATADA deverá disponibilizar através de sítio eletrônico, call center e aplicativo para Smartphone IOS e Android, no mínimo os seguintes serviços para os usuários dos cartões:

6.5.1. Consulta de saldo em tempo real e logo após o pagamento do estabelecimento;

6.5.2. Consulta de extrato de utilização, com data, valor dos débitos e locais utilizados;

6.5.3. Consulta de cargas agendadas;

6.5.4. Alteração de Senha

6.5.5. Cancelamento de Cartões;



- 6.5.6. *Acesso a Rede Credenciada;*
 6.5.7. *Transferência de saldo entre modalidade; e*
 6.5.8. *Solicitar Segunda Via de Cartão.”*

15. Dessa feita, considerando que não restou evidenciada restrição à justa concorrência e ao objetivo do processo de seleção, uma vez que ao menos três propostas foram apresentadas em conformidade com as exigências editalícias, a presente representação deve ser considerada improcedente. Prejudicado, por consequência, o exame do pedido de medida cautelar.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotada a seguinte deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
 Relator

ACÓRDÃO Nº 2612/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.907/2025-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Up Brasil Administração e Serviços Ltda. (Planinvesti - Administração e Serviços Ltda), CNPJ 02.959.392/0001-46
4. Unidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (OAB/SP 261.130/), representando Up Brasil Administração e Serviços Ltda. (Planinvesti - Administração e Serviços Ltda).

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de supostas irregularidades verificadas na Chamamento Público 108/2025, sob a responsabilidade do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado do Pará (Sesi/PA), cujo objeto consiste na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales-alimentação destinados ao Sistema FIEPA;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 168, inciso V, 235, 237, inciso VII e 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito considerá-la improcedente, restando prejudicado o exame do pedido de medida cautelar;
- 9.2. comunicar esta decisão à representante e ao Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará;
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.727/2025-9

Natureza: Denúncia

Unidade: 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF

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

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL/DF. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. ELABORAÇÃO/READEQUAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS EM *BUILDING INFORMATION MODELING* (BIM). CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA QUE NÃO CONTEMPLAM TODOS OS QUESITOS PREVISTOS NO ART. 37, INCISO II, DA LEI 14.133/2021. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO PARA REFERENDO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria (peça 22), a seguir integralmente reproduzido:

*“Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, visando à contratação de empresa especializada de engenharia/arquitetura para elaboração/readequação dos projetos executivos, em **Building Information Modeling** (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal.*

2. *A licitação é regida pela Lei 14.133/2021. O valor estimado da contratação é de R\$ 1.114.123,72 e o critério de julgamento será por técnica e preço. A abertura da sessão pública está prevista para 25/11/2025.*

3. O denunciante alega, em síntese, que o Anexo 11 do Termo de Referência ('Critério de Julgamento das Propostas – Técnica e Preço') reduziu a pontuação da proposta técnica à valorização da capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, deixando de fora a comparação de soluções para o problema administrativo atual e concreto, ao não contemplar os quatro quesitos de natureza qualitativa exigidos cumulativamente pela Lei 14.133/2021 no seu art. 37, inciso II: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.
4. Alega, adicionalmente, que, além de desrespeitar a legislação e os precedentes desta Corte de Contas, a cláusula editalícia, na forma como se encontra, poderá comprometer a competitividade na licitação, uma vez que favorece os **players** de maior porte, além de enfraquecer a fiscalização da execução, tendo em vista que a administração deixa de ter parâmetros objetivos para cobrar entregas coerentes com o método aprovado.
5. Por fim, requer ao Tribunal a suspensão cautelar do certame ou da subsequente contratação e execução contratual, e, no mérito, o julgamento da denúncia pela procedência, para que se reconheçam as ilegalidades e irregularidades apontadas, com determinação ao órgão para correção do instrumento convocatório, caso opte pelo seguimento da contratação.
6. Preliminarmente, registro que, por terem sido satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 53 da Lei 8.443/1992, 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, **conheço da presente denúncia.**
7. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após analisar os requisitos para a adoção de medida cautelar, concluiu que:
 - a) está configurado o perigo da demora, considerando que a abertura do certame ocorrerá em pouco menos de um mês;
 - b) não se verifica o perigo da demora reverso, já que o objeto a ser contratado, apesar de necessário e relevante, não se mostra essencial a ponto de a sua ausência vir a paralisar as atividades do órgão;
 - c) há plausibilidade jurídica nas alegações do representante, considerando que os termos do edital não atendem ao previsto no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 e no art. 13, inciso II, alínea 'd', da Instrução Normativa (IN) Seges/MGI 2/2023.
8. Com isso, a AudContratações propõe que seja deferido o pedido de medida cautelar, sem oitiva prévia, para que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delimite sobre o mérito da matéria ora em apreço. Além disso, propõe a expedição de oitiva do órgão, bem como a realização de diligências pertinentes, considerando ainda a possibilidade de construção participativa da futura deliberação desta Corte de Contas.
9. Feita essa contextualização, passo a decidir.
10. A contratação visa à elaboração de projetos em modelagem BIM para as obras de construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal. Conforme disposto no art. 6º, inciso XVIII, alínea 'a', da Lei 14.133/2021 os estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos constituem serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual. Além disso, o art. 37, § 2º, da mesma lei prevê que, na contratação de tais serviços técnicos com valor superior a R\$ 300.000,00, deverá ser adotado, como critério de julgamento, a melhor técnica ou técnica e preço, na proporção de 70% da valoração da proposta técnica.
11. Este Tribunal já firmou o entendimento de que a adoção dos dois critérios de julgamento indicados acima é uma imposição da lei quando o valor superar os R\$ 300.000,00, pois tais serviços possuem, em regra e presumidamente, complexidade que exige a aferição da técnica (Acórdãos 1.123/2025-Plenário, relator: Ministro Antonio Anastasia; 2.619/2024-Plenário, relator: Ministro Jhonatan de Jesus; e 2.381/2024-Plenário, relator: Ministro Augusto Sherman). Portanto, acertada a adoção do critério de técnica e preço na contratação em análise.
12. Todavia, o art. 37 da Lei 14.133/2021 estabelece que:

‘Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).’

13. Além disso, o art. 13 da IN Seges/MGI 2/2023, regulamenta que:

‘Art. 13. O edital de licitação deverá prever, no mínimo:

I - distribuição em quesitos da pontuação de técnica e de preço a ser atribuída a cada proposta, graduando as notas que serão conferidas a cada item, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta de técnica;

II - procedimentos para a ponderação e a valoração da proposta de técnica, por meio da atribuição de:

a) notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata os §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021, e em registro cadastral unificado disponível no PNCP, conforme definido em regulamento;

b) pontuação da capacitação técnico-profissional, se for o caso, vinculada à participação direta e pessoal do(s) profissional(is) indicado(s) na proposta, admitida a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no § 6º do art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021;

c) verificação da capacitação e da experiência do licitante;

d) notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada, na forma do art. 10, compreendendo:

1. a demonstração de conhecimento do objeto;

2. a metodologia e o programa de trabalho;

3. a qualificação das equipes técnicas; e

4. a relação dos produtos que serão entregues;’

14. No caso concreto, o Anexo 11 do Termo de Referência (peça 18, p. 601-606) atribuiu pontuação apenas à capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, não contemplando os quatro quesitos exigidos cumulativamente pela lei e pela instrução normativa: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.

15. Conforme a análise da unidade instrutora (peça 19, p. 5):

‘13. A ausência desses quesitos qualitativos na pontuação técnica coloca em risco a qualidade e a segurança da execução contratual, pois impede que a Administração avalie, de forma comparativa e objetiva, a real compreensão que cada licitante possui sobre o objeto a ser executado, a adequação da metodologia proposta às especificidades do projeto, a coerência entre o programa de trabalho e os prazos contratuais, e a pertinência dos produtos a serem entregues em relação às necessidades do órgão. Ao limitar a avaliação técnica à experiência pretérita e à qualificação das equipes, o edital privilegia o histórico do licitante em detrimento da análise prospectiva da solução técnica a ser aplicada ao caso concreto, o que aumenta o risco de insucesso na entrega do objeto, especialmente em se tratando de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, cuja qualidade depende essencialmente da adequação da metodologia e da compreensão aprofundada das particularidades do objeto.’



16. A AudContratações cita ainda precedente deste Tribunal em caso bastante similar (Acórdão 2.061/2025-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes), em que a mesma irregularidade – atribuição de critérios de pontuação técnica sem contemplar todos os quesitos qualitativos previstos no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 – foi objeto de ciência ao órgão contratante. Nessa linha, também verifiquei o Acórdão 2.338/2025-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler), que deu ciência à unidade contratante acerca de idêntica irregularidade.

17. A unidade instrutora também menciona que houve impugnação ao edital com o mesmo teor da denúncia ora analisada, sendo que o órgão fundamentou sua decisão de indeferimento no fato de que os projetos executivos já são existentes, originalmente elaborados para a sede da PRF do Rio Grande do Norte, sendo que o projeto-base, as soluções arquitetônicas, as entregas, as metodologias de trabalho e o Instrumento de Medição de Resultados já se encontram previamente estabelecidos. Sustentou ainda que os quatro quesitos previstos no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 já foram atendidos de forma implícita e integrada, coerentes com o escopo fechado e padronizado do objeto.

18. Todavia, como bem apontado pela AudContratações, a justificativa apresentada não se amolda à exigência legal, visto que ‘os atestados servem para demonstrar experiência pretérita, mas não substituem a análise da compreensão específica do objeto e a disputa pela técnica de execução, desvirtuando o critério de técnica e preço’. Pontuou ainda que a lei exige dos licitantes a apresentação de suas propostas metodológicas, de maneira que o contratante possa comparar diferentes abordagens e selecionar a solução que melhor atenda ao interesse público. Quanto à relação dos produtos que serão entregues, aduz que ‘a lei visa justamente permitir que os licitantes proponham entregas diferenciadas, agregando valor ao contrato e demonstrando sua capacidade de ir além do mínimo exigido, o que constitui a essência do julgamento por técnica e preço’.

19. Assim, em face dos elementos reunidos nos autos, acolho integralmente a proposta da AudContratações, incorporando suas análises e conclusões às minhas razões de decidir, e, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determino:

a) **cautelamente**, que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;

b) a realização das oitivas, diligências e construção participativa e demais medidas nos moldes propostos no item 27 e subitens da instrução de peça 19.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, visando à contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para elaboração e readequação de projetos executivos, em *Building Information Modeling* (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal.

2. O denunciante alega, em síntese, que o Anexo 11 do Termo de Referência (“Critério de Julgamento das Propostas – Técnica e Preço”) reduziu a pontuação da proposta técnica à valorização da capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, deixando de considerar a comparação de soluções para o problema administrativo atual e concreto, ao não contemplar os quatro quesitos de natureza qualitativa exigidos cumulativamente pela Lei 14.133/2021 no seu art. 37, inciso II: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.



3. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou pertinente a alegação, propondo, em decorrência, a concessão de medida cautelar sem oitiva prévia da unidade jurisdicionada, para que seja determinada a imediata suspensão do certame até que o Tribunal delibere sobre o mérito da questão, além de demais medidas saneadoras.
4. Ante a presença do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e, ainda, ante a inexistência do perigo de dano inverso, concedi, em 30/10/2025, medida cautelar a fim de que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço.
5. As razões de decidir estão explicitadas no despacho que proferi e que se encontra integralmente transcrito no relatório precedente.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a cautelar então concedida ao referendo deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Os presentes autos cuidam de denúncia, acompanhada de pedido de medida cautelar, que aponta supostas irregularidades no edital da Concorrência 90001/2025, promovida pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para a elaboração e readequação de projetos executivos em plataforma **Building Information Modeling (BIM)**, destinados à construção da sede daquela Superintendência nesta capital.

2. Em apertada síntese, o denunciante sustenta que o termo de referência, ao disciplinar o critério de julgamento das propostas pelo tipo “técnica e preço”, teria restringido a avaliação técnica à verificação da capacitação e da experiência do licitante e de suas equipes, descurando-se da análise comparativa de soluções voltadas ao enfrentamento do problema administrativo concreto. Alega, ainda, que o instrumento convocatório teria desconsiderado os quatro quesitos de natureza qualitativa que, a seu ver, deveriam ser exigidos cumulativamente conforme o art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021: (i) demonstração de conhecimento do objeto; (ii) metodologia e programa de trabalho; (iii) qualificação das equipes técnicas; e (iv) relação dos produtos a serem entregues.

3. O relator, no exame preliminar do feito, deferiu medida cautelar determinando a suspensão do certame, submetendo agora sua decisão monocrática ao referendo do Plenário.

4. Como se depreende da breve exposição acima, a questão posta nos autos envolve uma relevante discussão interpretativa sobre a aplicação do dispositivo do art. 37 da Lei 14.133/2021, reproduzido a seguir para melhor compreensão dos fatos, especialmente no que tange à exigência cumulativa dos critérios qualitativos previstos no inciso II daquele dispositivo legal:

“Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;



II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

5. Outrossim, permito-me ir um pouco além do objeto desta denúncia e recomendar que esta Corte de Contas também se debruce sobre a necessidade ou não de o critério de valoração da nota técnica ser baseado simultaneamente nos três incisos do art. 37 da referida lei.

6. Dito de outra forma, os critérios de pontuação da proposta técnica poderiam se restringir tão somente aos parâmetros previstos no seu inciso I? Ou necessariamente deveriam também abranger os critérios de pontuação estipulados no inciso II do mesmo artigo? O mesmo questionamento seria extensível ao inciso III quando o sistema de avaliação de desempenho dos licitantes estiver regulamentado e implementado.

7. Embora eu esteja acompanhando, nesta oportunidade, a proposição do relator, o eminente Ministro Jorge Oliveira, no sentido de referendar a medida cautelar por ele adotada suspendendo o certame em análise, gostaria de discutir com maior profundidade a principal questão debatida nos autos por ocasião do seu exame de mérito.

8. Assim, em momento oportuno, apresentarei algumas considerações sobre a interpretação da regra insculpida no art. 37 da Lei 14.133/2021, sobre os parâmetros valoração das propostas técnica em licitações de técnica e preço.

Ante o exposto, acompanho a proposta ora submetida ao Plenário pelo relator.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2613/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.727/2025-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
4. Unidade: 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149), representando o denunciante

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, visando à contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para elaboração e



readequação de projetos executivos, em *Building Information Modeling* (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 22 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas;

9.2. comunicar este acórdão à Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal e ao denunciante.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2613-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 024.577/2019-7 [Apenso: TC 023.101/2018-0]

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Secretaria Nacional de Juventude

Responsáveis: Francisco de Assis Costa Filho (020.030.283-31); Helber Augusto Reis Borges (105.318.776-98); Leonardo da Silva Pereira Resende (041.271.401-94); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (060.331.664-69); Tania Maria Hoglund (089.982.868-07); Thiago Coelho Vercosa de Medeiros Raposo (716.989.491-20); Thiago Menezes Siqueira (975.170.385-91)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA IDENTIDADE JOVEM. PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE, SUPERFATURAMENTO, PAGAMENTOS POR SERVIÇOS DESNECESSÁRIOS E POR ATIVIDADES NÃO PREVISTAS NO CONTRATO. ANÁLISE

DE NOVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. AUSÊNCIA DAS ALEGADAS OMISSÕES. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesse momento, de embargos de declaração (peças 389 e 395) opostos pela empresa Linkcon Ltda. e por Tânia Maria Hoglund ao Acórdão 2.188/2025-Plenário (peça 378), que apreciou tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, ante os indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00.

2. A decisão embargada foi proferida nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, alíneas “b” e “c”, e §§ 2º e 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. rejeitar as novas alegações de defesa de Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e da empresa Linkcon Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e da empresa Linkcon Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

1. Data da Ocorrência	2. Valor Histórico (R\$)
3. 21/5/2018	4. 1.000.838,40
5. 27/6/2018	6. 1.457.038,40

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir especificados, as multas também listadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

7. Responsável	8. Multa (R\$)
9. Leonardo da Silva Pereira Resende	10. 60.000,00
11. Sauro Spinelly Florêncio da Cunha	12. 50.000,00
13. Tânia Maria Hoglund	14. 60.000,00
15. Linkcon Ltda.	16. 60.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais, a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;



9.7. alertar aos responsáveis que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à interessada, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Distrito Federal; e

9.9. remeter o processo para a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a fim que aquela unidade proceda à instrução dos recursos pendentes de análise, nos termos do despacho constante à peça 338.”

3. A embargante Tânia Maria Hoglund alega a existência de omissões no Acórdão 2.188/2025-Plenário, argumentando, em suma, que a referida decisão: i) deixou de apresentar fundamentação para a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda.; ii) deixou de considerar que a embargante não participou da elaboração, execução ou fiscalização do contrato que deu origem à presente TCE; e iii) deixou de analisar os argumentos apresentados no recurso de reconsideração, o que configuraria o cerceamento de defesa (peça 395).

4. Por sua vez, a empresa Linkcon Ltda. alega que a decisão embargada: i) deixou de enfrentar os argumentos apresentados no sentido da inexistência de superfaturamento; ii) deixou de analisar um conjunto de documentos que, em tese, comprovariam a regularidade da execução contratual; e iii) teria sido lastreada em supostas irregularidades ocorridas em outros contratos, sem a devida individualização dos fatos e das responsabilidades, resultando em generalização indevida de irregularidades (peça 389).

5. Ao fim, requerem que sejam conhecidos os embargos de declaração com efeitos infringentes, a fim de rever a decisão embargada para afastar a responsabilidade de Tânia Maria Hoglund e, conseqüentemente, determinar sua exclusão da relação processual e para julgar regulares as contas da Linkcon Ltda.

É o relatório.

VOTO

Trata-se, nesse momento, de embargos de declaração (peças 389 e 395) opostos pela empresa Linkcon Ltda. e por Tânia Maria Hoglund ao Acórdão 2.188/2025-Plenário (peça 378), que apreciou tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, ante os indícios de dano ao erário na execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00.

2. A decisão embargada, dentre outros encaminhamentos, julgou irregulares as contas dos ora embargantes, com imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao dano.

3. A embargante Tânia Maria Hoglund alega a existência de omissões no Acórdão 2.188/2025-Plenário, argumentando, em suma, que a referida decisão: i) deixou de apresentar fundamentação para a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda.; ii) deixou de considerar que a embargante não participou da elaboração, execução ou fiscalização do contrato que deu origem à presente TCE; e iii) deixou de analisar os argumentos apresentados no recurso de reconsideração, o que configuraria cerceamento de defesa (peça 395).

4. Por sua vez, a empresa Linkcon Ltda. alega que a decisão embargada: i) deixou de enfrentar os argumentos apresentados no sentido da inexistência de superfaturamento; ii) deixou de analisar um conjunto de documentos que, em tese, comprovariam a regularidade da execução contratual; e iii) teria sido lastreada em supostas irregularidades ocorridas em outros contratos, sem a devida individualização dos fatos e das responsabilidades, resultando em generalização indevida de irregularidades (peça 389).



5. Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, conheço dos embargos de declaração.

6. No mérito, entretanto, os embargos devem ser rejeitados.

7. De início, destaco que, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição e omissão, bem como para corrigir eventual erro material (art. 1.022 do Código de Processo Civil). No presente caso, não se vislumbra nenhuma dessas hipóteses.

8. O argumento de que haveria omissão na decisão embargada, por ter deixado de apresentar fundamentação para a desconconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda., não pode prosperar, tendo em vista que o laudo apresentado foi devidamente analisado, conforme trecho do voto que proferi quando da apreciação do acórdão embargado, que reproduzo a seguir:

“28. Dentre as demais alegações, todas adequadamente analisadas pela unidade instrutora, destaco, ainda, o questionamento quanto à desconconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda. Relembro que essa questão foi enfrentada no âmbito do TC 023.101/2018-0, representação que originou a presente TCE.

29. Em linha com decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo dos Mandados de Segurança 32.494/DF, 36.849/DF e 36.650/DF, esta Corte de Contas pode aplicar a desconconsideração da personalidade jurídica apenas nos limites das hipóteses legais que a autorizam. No caso concreto, o fundamento que respalda a decisão do TCU é a Lei 12.486/2013, a qual, em seu art. 14, estabelece que, no âmbito de procedimentos administrativos:

‘A personalidade jurídica poderá ser desconconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.’

30. Como bem registrado pela unidade instrutora, o caso aqui enfrentado se assemelha ao tratado no TC 015.932/2018-4, que também resultou na desconconsideração da personalidade jurídica da Linkcon Ltda., por meio do Acórdão 2.207/2018-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

31. Nesse ponto, ressalto que a responsável Tânia Maria Hoglund impetrou o MS 36.989 no STF pleiteando a anulação da decisão que decretou a desconconsideração da personalidade jurídica da Linkcon Ltda., o que foi indeferido pela Ministra Rosa Weber e ratificado pela 1ª Turma do STF, em sede de agravo, decisão esta que já se encontra transitada em julgado.”

9. Quanto ao argumento de que teria havido cerceamento de defesa por não terem sido analisados os argumentos apresentados no recurso de reconsideração, a embargante se limita a abordagens genéricas, sem apontar objetivamente quais argumentos não teriam sido analisados. Registro, contudo, que o recurso de reconsideração foi analisado em sua totalidade, conforme registrado no relatório que acompanha e compõe o Acórdão 2.188/2025-Plenário.

10. Quanto à alegação de que não teriam sido analisados os documentos e os argumentos apresentados anteriormente por Tânia Maria Hoglund e pela empresa Linkcon Ltda., relembro que o Acórdão 2.188/2025-Plenário se restringiu à irregularidade decorrente do superfaturamento identificado, uma vez que permanecem hígidos os itens do Acórdão 1.717/2022-Plenário que trataram das demais irregularidades. Desse modo, os argumentos anteriormente apresentados foram analisados quando da prolação do Acórdão 1.717/2022-Plenário, o que foi registrado textualmente no voto condutor da decisão embargada.

11. Quanto à eventual inexistência de superfaturamento, reproduzo a seguir trecho do voto da decisão embargada:



“22. Quanto às alegações de defesa apresentadas conjuntamente pela empresa Linkcon Ltda. e por sua sócia, Tânia Maria Hoglund, baseadas, primordialmente, em parecer técnico por eles contratado, não merecem ser acolhidas, uma vez que não foram capazes de elidir a ocorrência do superfaturamento, conforme já anteriormente discutido neste e no voto condutor do Acórdão 1.717/2022-Plenário.

23. No parecer apresentado, embora apresente diversos argumentos relacionados aos pagamentos em duplicidade e à prática de ato antieconômico, em nenhum momento mencionou ou apresentou justificativas quanto ao uso dos fatores de “ajuste” e de “criticidade” como inflatores no cálculo dos pontos de função, o que concorreu para o superfaturamento aqui analisado.

24. Registro que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que não cabe o uso de fator de ajuste na medição por pontos de função na contratação de serviços de desenvolvimento de software, de modo a impossibilitar alterações na remuneração da funcionalidade medida, por se basear em interpretação subjetiva dos níveis das características gerais de sistemas, a exemplo dos Acórdãos 1.910/2007 (relator: Ministro Benjamin Zymler) e 2.348/2009 (relator: Ministro Walton Alencar), ambos do Plenário.”

12. Desse modo, não restaram evidenciadas as alegadas omissões na decisão embargada. Por outro lado, os embargantes tentaram promover, por mero inconformismo com o desfecho alcançado, a indevida rediscussão de mérito do feito pela estreita via dos embargos de declaração, a despeito de não servirem como a via adequada para essa finalidade, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, todos do Plenário.

13. Assim, ante a ausência de omissão, contradição ou obscuridade na decisão embargada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

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 5 de novembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2614/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.577/2019-7

1.1. Apenso: 023.101/2018-0

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

3. Responsáveis/Embargantes:

3.1. Responsáveis: Francisco de Assis Costa Filho (020.030.283-31); Helber Augusto Reis Borges (105.318.776-98); Leonardo da Silva Pereira Resende (041.271.401-94); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (060.331.664-69); Tânia Maria Hoglund (089.982.868-07); Thiago Coelho Vercosa de Medeiros Raposo (716.989.491-20); Thiago Menezes Siqueira (975.170.385-91)

3.2. Embargantes: Linkcon Ltda. – EPP (05.323.742/0001-71); Tania Maria Hoglund (089.982.868-07)

4. Unidade: Secretaria Nacional de Juventude

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)

8. Representação legal: Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE-20.582) e outros, representando Tania Maria Hoglund; Thais Aroca Datcho Lacava (OAB/SP-234.563) e outros, representando Linkcon Ltda. - EPP; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros,



representando Helber Augusto Reis Borges; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Francisco de Assis Costa Filho; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Thiago Menezes Siqueira; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Sauro Spinelly Florêncio da Cunha; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA-20.582) e outros, representando Leonardo da Silva Pereira Resende

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela empresa Linkcon Ltda. e por Tânia Maria Hoglund ao Acórdão 2.188/2025-Plenário, que apreciou tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, ante os indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00;

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 presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. comunicar esta decisão aos embargantes.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2614-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.286/2021-0

Natureza: Monitoramento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Casa Civil da Presidência da República.

Interessados: Rumo Malha Oeste S.A. (39.115.514/0001-28); Rumo S.A. (02.387.241/0001-60).

Representação legal: Aleksanders Mirra Novickis (232482/OAB-SP), representando Rumo Malha Oeste S.A. e Rumo S.A.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ATUAÇÃO DA ANTT SOBRE A CONCESSÃO DA FERROVIA MALHA OESTE. CUMPRIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento do cumprimento, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pelo Ministério dos Transportes, das deliberações exaradas no Acórdão 1.422/2021-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, posteriormente modificadas pelo Acórdão 1.825/2022-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira. O processo originário tratou de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a atuação da ANTT sobre a concessão da Malha Oeste, nos seus aspectos referentes a operação, manutenção, investimentos, gestão de capacidade e de atendimento às demandas identificáveis na área de abrangência da linha férrea.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução lavrada no âmbito da Auditoria Especializada em Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo diretor da unidade (peças 58 e 59):

“INTRODUÇÃO

57. *Cuidam os autos de monitoramento do cumprimento aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, constituído por força do subitem 9.4 do mesmo acórdão, proferido no âmbito do TC 026.116/2020-0, relativo à auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), atual Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), com o objetivo de avaliar a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre a concessão da Malha Oeste, nos seus aspectos referentes a operação, manutenção, investimentos, gestão de capacidade e de atendimento às demandas identificáveis na área de abrangência da linha férrea.*

58. *O Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário (peça 8), exarado em 10/08/2022 de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, reexaminou o relatório de auditoria e tornou sem efeito o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário e manteve inalterado o conteúdo dos demais dispositivos.*

HISTÓRICO

59. *O relatório de Auditoria Operacional do TC 026.116/2020-0, de 30/03/2021 (peça 54 do TC 026.116/2020-0) avaliou a gestão da ANTT sobre o funcionamento da Concessão da Malha Oeste nos seus aspectos referentes à operação, à manutenção, aos investimentos, à gestão de capacidade e de atendimento às demandas identificáveis na sua área de abrangência.*

60. *Como resultado das avaliações foi identificada que a atuação da ANTT:*

a) *não tem garantido a prestação de um serviço adequado de transporte ferroviário de carga pela Concessionária da Malha Oeste,*

b) *não tem estimulado o atendimento às demandas existentes na área de abrangência da Malha Oeste, e,*

c) *não tem sido efetiva no sentido de impedir a degradação das condições operacionais da Malha Oeste.*

61. *A equipe de auditoria propôs ações de melhorias para mitigar as situações observadas por meio das seguintes recomendações à ANTT:*

a) *recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11º da Resolução TCU 315/2020, que:*

a.1) *defina sistemática de avaliação e monitoramento com definição de indicadores e metas para acompanhar a adequabilidade do serviço prestado no transporte ferroviário de cargas, levando em consideração as dimensões do serviço prestado previstas no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995 e os resultados já obtidos nas Tomadas de Subsídios ANTT 4/2017 e 13/2018 que trataram do assunto;*

a.2) *promova estudos de demanda regionalizados, levando em consideração as áreas de interseção entre ferrovias cujas cargas podem ser disputadas, com mecanismos de atualizações periódicas, a fim de conhecer a real demanda presente e a demanda futura das malhas reguladas, conforme atribuição prevista no art. 24, inciso I, da Lei 10.233/2001;*

a.3) *aprimore a comunicação com os usuários de forma a propiciar a harmonização dos objetivos das concessionárias, dos usuários e demais envolvidos no transporte ferroviário de cargas, mitigando a desigualdade existente na relação entre esses atores, com vistas a cumprir seu objetivo institucional estabelecido no art. 20, inciso II, alínea “b”, da Lei 10.233/2001;*

a.4) *implemente ferramentas para tratar os dados relativos às fiscalizações técnicas e aos processos sancionadores que possam fornecer informações gerenciais com vistas a aprimorar a sua atuação; (peça 54 do TC 026.116/2020-0, p. 66)*

62. *Da análise dos autos, na Sessão Plenária de 16/6/2021, resultou o Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o qual estipulou à ANTT determinações nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 e recomendações nos subitens 9.2.1 a 9.2.5, e recomendações à Casa Civil e ao Ministério da Infraestrutura, hoje Ministério dos Transportes no subitem 9.3, nos seguintes termos.*

9.1. *determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno e art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:*

9.1.1. *previamente à definição do planejamento para as Malhas Oeste e Sul após o término das concessões atuais, e no prazo máximo de 120 dias, realize estudo acerca dos impactos da concentração do controle das ferrovias na área de abrangência sobreposta entre as duas ferrovias e entre a Malha Paulista, de forma a maximizar a exploração de todas as malhas, considerando aspectos como o fomento a competição e o resguardo do interesse dos usuários, em atenção ao art. 24, incisos II, III e IV da Lei 10.233/2001;*

9.1.2. *no prazo de 60 dias, avalie o estabelecimento, nos normativos que regem o setor ferroviário, de comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais etc.), em atenção ao art. 24, inciso XVIII da Lei 10.233/2001;*

9.2. *recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:*

9.2.1. *reveja os normativos referentes à comunicação de acidentes ferroviários, de modo a considerar que a omissão deliberada de comunicação de um único acidente grave acarrete a imediata reprovação da meta de segurança do período, além das demais sanções cabíveis, e prevendo também que o atingimento da meta não seja cancelado e divulgado enquanto houver discussão pendente sobre eventual ausência de comunicação de acidente, de modo que o resultado sobre a segurança somente seja considerado satisfatório se não houver dúvida quanto à*

transparência e lisura na sua apuração, em atenção aos arts. 24, inciso VIII e 25, inciso IV da Lei 10.233/2001;

9.2.2. implemente sistemática de avaliação e monitoramento com definição de indicadores e metas para acompanhar a adequabilidade do serviço prestado no transporte ferroviário de cargas, levando em consideração as dimensões do serviço prestado previstas no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995 e os resultados já obtidos nas Tomadas de Subsídios ANTT 4/2017 e 13/2018 que trataram do assunto;

9.2.3. promova estudos de demanda regionalizados, levando em consideração as áreas de interseção entre ferrovias cujas cargas podem ser disputadas, com mecanismos de atualizações periódicas, a fim de conhecer a real demanda presente e a demanda futura das malhas reguladas, conforme atribuição prevista no art. 24, inciso I, da Lei 10.233/2001;

9.2.4. aprimore a comunicação com os usuários de forma a propiciar a harmonização dos objetivos das concessionárias, dos usuários e demais envolvidos no transporte ferroviário de cargas, mitigando a desigualdade existente na relação entre esses atores, com vistas a cumprir seu objetivo institucional estabelecido no art. 20, inciso II, alínea “b”, da Lei 10.233/2001;

9.2.5. implemente ferramentas para tratar os dados relativos às fiscalizações técnicas e aos processos sancionadores que possam fornecer informações gerenciais com vistas a aprimorar a sua atuação;

9.3. recomendar ao Ministério da Infraestrutura que, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que analisem a conveniência e a oportunidade de elaboração de proposta de alteração legislativa visando a criação de entidade reguladora do subsistema ferroviário federal apartada da entidade reguladora do subsistema rodoviário, com o aproveitamento do corpo técnico que já se dedica atualmente a esse mister.

9.4. orientar à unidade técnica que autue processo específico para monitoramento das deliberações; e

9.5. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério da Infraestrutura e à Casa Civil da Presidência da República.

63. Em razão deste Acórdão, a ANTT, o Ministério da Infraestrutura e a Casa Civil apresentaram recursos, os quais após apreciação em sessão do Plenário em 10/8/2022 gerou o Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Jorge Oliveira, nos seguintes termos.

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

9.2. tornar sem efeito, de ofício, o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.422/2021-Plenário, mantendo-se inalterado o conteúdo dos demais dispositivos; e

9.3. encaminhar cópia deste acórdão à recorrente, com a informação de que o inteiro teor do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

64. Assim, nestes autos foram monitoradas a implementação das determinações e das recomendações do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário exceto a determinação 9.1.1, por força do subitem 9.2. do Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário. Consideraram-se os prazos para a implementação das determinações e recomendações contados a partir da data de ciência da notificação do Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário à ANTT, dia 15/08/2022 (peça 7).

65. No âmbito deste TC 019.286/2021-0, constituído em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário para o monitoramento das ações da ANTT, do Ministério da Infraestrutura, atualmente Ministério dos Transportes, e da Casa Civil para

a implementação das determinações e recomendações desse Acórdão, foi solicitado aos jurisdicionados informações sobre essas ações.

66. *A ANTT, em resposta às solicitações, encaminhou informações por meio do Ofício SEI 6016/2023/GAB-DG/DIR-ANTT, de 24/02/2023 (peça 16), do Despacho SUFER (peça 17) e anexos, do Despacho GEREFE de 23/02/2023 (peça 18), que trata dos itens 9.1.2 e 9.2.1 a 9.2.4, e do Despacho SUFER de 23/02/2023 (peça 19), que trata do subitem 9.2.5.*
67. *A Casa Civil, em resposta às solicitações, encaminhou informações por meio do Ofício Nº 784/2023/SE/CC/PR, de 02/03/2023 (peça 23), do Ofício 1/2023/SAREC/SAG/CC/PR, de 15/02/2023 (peça 24), da Nota Informativa 3/2023/CAOC/CGGA/SUGOV/SE/CC/PR, de 15/02/2023 (peça 25), da Nota Informativa 8/2023/SAREC/SAG/CC/PR de 01/03/2023 (peça 26) e cópia de e-mail entre a Casa Civil e o Ministério dos Transportes, de 24/02/2023 (peça 27) que trata do subitem 9.3.*
68. *O Ministério dos Transportes, em resposta às solicitações, encaminhou informações por meio do Ofício 1/2023/CGOF-I-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF, de 23/02/2023 (peça 28), do Ofício 36/2023/AECI, de 13/03/2023 (peça 29), do Ofício 62/2023/SNFT, de 10/03/2023 (peça 30), do Ofício 1174/2021/SE – Ministério da Infraestrutura, de 04/11/2021 (peça 31), do Ofício 26/2021/AS/SAINF/SAG/CC/PR – Casa Civil de 13/10/2021 (peça 32).*
69. *Esta Unidade realizou a análise anterior (peça 34), quando propôs o seguinte, porém o Diretor, por delegação de competência, em atendimento à Resolução TCU 315/2020, determinou previamente a realização das oitivas constantes do subitem 13.4, abaixo transcrito (peça 35):*
 - 69.1 *Considerar não cumprida a determinação do subitem 9.1.2 e não implementadas as recomendações 9.2.1, 9.2.3, e 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;*
 - 69.2 *Considerar em implementação as recomendações 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;*
 - 69.3 *Fixar novo prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a ANTT revise seus normativos incluindo a determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;*
 - 69.4 *Promover as oitivas da ANTT, da Rumo S.A. e da Rumo Malha Oeste S.A., com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem manifestações acerca da possível violação do item “vii” da Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, previsto na alínea “a” do inciso XI do Art. 8º do Decreto 9.957/2019;*
 - 69.5 *Reiterar à ANTT que revise seus normativos para incluir a recomendação do subitem 9.2.1. do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário.*
 - 69.6 *Reiterar à ANTT que efetive os estudos de demanda recomendados no subitem 9.2.3. do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário.*
 - 69.7 *Recomendar que a ANTT disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência conclua efetivamente a implementação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;*
 - 69.8 *Reiterar que o Ministério dos Transportes e Casa Civil implementem as ações necessárias para avaliarem e concluírem sobre a oportunidade e a viabilidade da recomendação 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;*
 - 69.9 *Restituir os autos à AudPortoFerrovia para prosseguimento do monitoramento das medidas em cumprimento/implementação do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário com destaque para a verificação dos indicadores que estão sendo definidos pela ANTT para monitorar as Concessões Ferroviárias, bem como seus respectivos resultados e efetividades;*

- 69.10 Informar a ANTT, o Ministério dos Transportes e a Casa Civil 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 que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos.
70. Realizadas as oitivas da ANTT (peças 36 e 37), da Rumo Malha Oeste S.A. (peças 38 e 40), da Rumo S.A (peças 39 e 41), as referidas partes apresentaram suas manifestações tempestivamente, visto que a ANTT protocolou sua resposta em 29/5/2023 (peças 50-52), enquanto as sociedades empresariais Rumo Malha Oeste S.A. e Rumo S.A apresentaram manifestação conjunta em 26/6/2023 (peças 54-56).

EXAME TÉCNICO

71. Na sequência são apresentadas as medidas adotadas pela ANTT, Ministério dos Transportes e Casa Civil para atenderem à determinação e às recomendações contidas nos subitens do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, bem como as novas manifestações, após a oitiva realizada, da ANTT (peças 50-52), e das sociedades empresariais Rumo Malha Oeste S.A. e da Rumo S.A (peças 54-56), acompanhadas das correspondentes análises.

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.1.2 (peças 16-19)

72. A ANTT argumenta sobre o subitem 9.1.2 no documento Despacho GEREFF de 23/02/2023 (peça 18, p. 1 a 6), onde informa que já havia se manifestado em 19/08/2021, dentro do prazo estabelecido no Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, em que esclareceu o cumprimento da determinação do item 9.1.2 e das recomendações do item 9.2. Nesta oportunidade traz as informações prestadas anteriormente atualizadas para a presente data.
73. Argumenta que o item 9.1.2 foi levantado pelo relator do TC 026.116/2020-0 nos termos dos parágrafos 68 a 73 do seu voto (peça 4, p. 13 e 14) e que segundo a ANTT a unidade técnica GEREFF (Gerência de Regulação Ferroviária da ANTT):
- ...não conseguiu identificar no Relatório de Auditoria ou no Voto do Relator quaisquer evidências concretas sobre a insuficiência das medidas propostas, bem como sobre a viabilidade de solução do problema a partir do estabelecimento nos normativos que regem o setor ferroviário da restrição sugerida pelo TCU. (peça 18, § 9).
74. Contesta a argumentação de que a degradação da Malha Oeste e as frustrações dos usuários no acesso ao serviço seria evidência de ação deliberada da concessionária para rentabilizar outras operações e cita trecho do Pedido de Reexame 7194539 no processo 50500.087422/2020-71, transcrito a seguir.
- ... não é possível concluir que as frustrações narradas pelos usuários decorram direta e inquestionavelmente de comportamento oportunista do grupo controlador das malhas, podendo ser ainda sintoma do quadro geral da própria inviabilidade de uma das operações. (peça 18, § 10).
75. Argumenta que se investimentos elevados na infraestrutura ferroviária não geram retorno, outras medidas de estímulos não produziriam os resultados esperados, pois o custo de manter o serviço seria maior do que o retorno para o concessionário. Em razão dessas circunstâncias, a Concessionária não adota medidas para viabilizar a operação em sua malha e prefere a devolução da concessão e sua relicitação, inclusive complementa com o argumento de que: "...difícilmente alguma medida regulatória teria efeitos efetivos na mudança de comportamento da regulada". (peça 18, § 11).
76. Complementa o arrazoado sobre as dificuldades da Concessionária:

A prestação do serviço se dá por conta e risco da Concessionária e, ainda que sejam dados todos os estímulos necessários, a decisão de executar, ou não, suas obrigações é do provedor, que como iniciativa privada, tem o lucro como guia e leva em conta o custo-benefício das suas ações. (peça 18, § 11)

77. *Advoga que não há evidência concreta de que a adoção de medidas regulatórias pela ANTT poderia alterar o comportamento da Rumo Malha Oeste. Conclui que para esse subitem 9.1.2 há suspeita sem evidência concreta o que não justificaria a alteração dos normativos.*
78. *Quanto ao comando do subitem 9.1.2 “...estabelecer nos normativos que regem o setor ferroviário, comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório”, afirma que a adoção de medidas restritivas voltadas a todo o grupo econômico da Concessionária Rumo Malha Oeste, não estaria calcada em evidências concretas e tampouco seria efetiva para os problemas identificados na Auditoria.*
79. *Considera que essa determinação não seria amparada pela legislação por inexistência de Lei que determine a “...expansão da condicionante de atendimento de pleitos de uma determinada concessionária a todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico.”*
80. *Aduz que os direitos e obrigações nos negócios jurídicos, firmados entre a União, por intermédio da ANTT, com Sociedades de Propósito Específico, são estabelecidos em contratos. Argumenta que a ANTT não pode desrespeitar as cláusulas contratuais estendendo os pleitos de uma concessão a todas as concessões de um mesmo grupo econômico.*
81. *Considera que tal medida seria caracterizada como abuso de poder regulatório por parte da ANTT e cita os §§ 2º, 4º e 6º do Art. 1º, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, em defesa do respeito aos contratos, a ser observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica, nos quais se incluem a autorização e a concessão.*
82. *Conclui sobre esse ponto que impor restrições à Concessionária por conta de impedimentos referentes a outra concessão do mesmo grupo econômico violaria os preceitos da liberdade econômica.*
83. *Por essa razão considera a determinação do subitem 9.1.2 atendida, dadas as limitações legais e contratuais.*

Análise anterior (peça 34)

84. *Em resumo a ANTT alega ter implementado a determinação 9.1.2 por ocasião de sua manifestação em 19/08/2021. No entanto, a partir dos argumentos apresentados pela ANTT juntados a esses autos, conclui-se que a Agência não implementou essa determinação por conta de aspectos legais, contratuais e motivacionais por parte da Concessionária. A ANTT aduziu ainda não haver no relatório da Auditoria Operacional do TC 026.116/2020-0 evidências concretas que justifiquem a implementação do comando do subitem 9.1.2, logo confirma-se que tal subitem não foi atendido pela Agência.*
85. *A Resolução ANTT 5.902, de 23/07/2020, em vigor, que estabelece procedimentos para o cumprimento pelas concessionárias da obrigação de comunicar à ANTT os acidentes ferroviários e as interrupções temporárias de tráfego ocorridos em infraestrutura, não estabelece que haja:*

9.1.2 ...comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais, etc.), Acórdão 1.422-TCU-Plenário.

86. A seguir serão revistas a legislação aplicável, o Contrato de Concessão e os aditivos, a questão do papel da controladora em relação a controlada para justificar a manutenção da determinação do subitem 9.1.2 e a perspectiva para a demanda de transporte para a Malha Oeste, considerando novos pedidos de outorgas para ferrovias protocolados na ANTT.

A legislação

87. A Constituição Federal de 1988, CF88, em seu Art. 175 aborda o tema de concessão para a prestação de serviços públicos nos seguintes termos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (destaques acrescentados)

88. A Lei 8.987 de 13/02/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF88. Em seu Art. 4º a Lei determina:

Art. 4º **A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. (destaques acrescentados)**

89. A questão do serviço adequado, prestado pela concessionária é muito relevante para a Lei, que em seu capítulo II dedica-se ao tema em seu Art. 6º, e estabelece a sua definição no § 1º:

Art. 6º **Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.**

§ 1º **Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**

§ 2º **A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. (destaques acrescentados)**

90. No Capítulo VI – Do Contrato de Concessão, a Lei retoma esses aspectos transcritos do Art. 6º e parágrafos ao definir as cláusulas do contrato, das quais destacam-se o Art. 23, incisos III, V, VI e VII e o Art. 25 caput:

Art. 23. São cláusulas **essenciais** do contrato de concessão as relativas:

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade. (destaques acrescidos)

91. *Os encargos do poder concedente estão estabelecidos no Capítulo VII da Lei do qual se destaca o Art. 29, e incisos I, II, III, VI, VII, X, XI e XII:*

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço. (destaques acrescidos)

92. *Os Encargos da Concessionária estão previstos no Capítulo VIII Art. 31 e incisos dos quais se destaca o inciso I:*

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato; (destaques acrescidos)

93. *Qual seja, o ponto central da legislação no que se refere à contratos de Concessão é a prestação de serviço adequado para o pleno atendimento dos usuários. E, no entanto, o que se conclui a partir da leitura do relatório da Auditoria Operacional, na Malha Oeste o serviço é inadequado, a infraestrutura das linhas férreas está sucateada, a quantidade de acidentes relacionada à segurança é elevada comprometendo a qualidade e a produtividade dessa via férrea.*

94. *O argumento da ANTT:*

A prestação do serviço se dá por conta e risco da Concessionária e, ainda que sejam dados todos os estímulos necessários, a decisão de executar ou não suas obrigações é do provedor, que como iniciativa privada, tem o lucro como guia e leva em conta o custo-benefício das suas ações. (peça 18, § 11)

95. *Enfraquece a própria ANTT, que detém o poder regulatório para garantir o direito dos usuários estabelecido no caput do Art. 6º da Lei 8.987 de 13/02/1995: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários...”*

96. *Em sua resposta a ANTT argumenta, ainda, que não pode violar os direitos da Concessionária, previstos na Lei de Liberdade Econômica, Lei 13.874, de 20/09/2019, no respeito ao contrato e as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas. Em que pese a força da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica para garantir o livre mercado há falhas nessa tese defendida pela ANTT.*

97. A Lei 13.874/2019 estabelece garantias de livre mercado e garante proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica das empresas estabelecidas. Porém, quando livremente uma empresa participa de um processo de licitação para obter uma concessão, e no caso da Malha Oeste, se utiliza de patrimônio público para prestar o serviço público, a empresa Concessionária submete-se, em especial, aos dispositivos previstos no Art. 175 da CF88, na Lei 8.987/1995 e no Contrato de Concessão que por sua vez também deve observar os comandos da Lei, para garantir “...a **prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários...**”. E o serviço adequado não está sendo oferecido aos usuários da Malha Oeste como demonstrado no relato da Auditoria Operacional.
98. Por outro lado, devemos considerar os períodos de vigência das leis. A Lei 8.987/1995 cobre o período da concessão desde a assinatura do contrato firmado entre o Ministério dos Transportes e a Empresa Ferroviária Novoeste S.A. em 27/06/1996, em vigor até os dias atuais. A ANTT foi criada pela Lei 10.233 de 05/06/2001 e assumiu a responsabilidade pela concessão como concedente até os dias atuais. Por outro lado, a Lei 13.874 foi publicada em 20/09/2019 e tem seus efeitos a partir desta data. Qual seja, no período em que a ANTT atuou como concedente entre junho de 2001 a setembro de 2019 não havia a Lei 13.874 para justificar o não cumprimento do Contrato de Concessão como ficou demonstrado no relatório da Auditoria Operacional, e especificamente na lista de 216 autuações emitidas à RMO no período de 2011 a 2020, trazidas na peça 35 do TC 026.116/2020-0, p. 140 a 160.
99. Em adição aos dispositivos legais mencionados anteriormente, deve-se considerar que a ANTT tem respaldo legal para atuar no sentido de garantir a prestação de serviço público adequado por meio dos dispositivos estabelecidos na Lei 10.233 de 05/06/2001, dos quais se destacam o Art. 24, inciso VIII e o Art. 25, incisos IV e V e o parágrafo único transcritos a seguir:
- Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:
- VIII – **fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados**, cumprindo e **fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas** e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;
- Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário:
- IV – **fiscalizar** diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, **o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados**;
- V - **regular e coordenar a atuação** dos concessionários, permissionários e autorizatários, de modo a assegurar a neutralidade com relação aos interesses dos usuários e dos clientes, **orientar e disciplinar a interconexão entre as diferentes ferrovias**, e arbitrar as questões não resolvidas pelas partes ou pela autorregulação;
- Parágrafo único. No cumprimento do disposto no inciso V do caput deste artigo, a ANTT estimulará a formação de conselhos de usuários, no âmbito de cada ferrovia explorada em regime público, para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados. (destaques acrescidos)
100. Qual seja, a ANTT tem o amparo de diversos dispositivos legais para balizar sua atuação na regulamentação das concessões e assim fazer respeitar a legislação que rege os Contratos de Concessão.

Contrato e Termos Aditivos

101. O Contrato de Concessão vigente (peça 12 do TC 026.116/2020-0) foi estabelecido em 27/06/1996 entre o Ministério dos Transportes e a Empresa Ferroviária Novoeste S.A,

para a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Oeste. Foram transferidos para a Concessionária os bens operacionais da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A), por meio de Contrato de Arrendamento vinculado ao Contrato de Concessão. A Concessão teria a duração de 30 anos a partir da publicação do contrato, com término previsto para 26/06/2026, podendo ser prorrogado em mais 30 anos a critério da Concedente.

102. *Destaque-se que a Cláusula Quinta do Contrato de Concessão aborda a qualidade do serviço e a segurança do serviço com o estabelecimento de índices de monitoramento e metas a serem atingidas pela Concessionária. Destaque-se ainda a Cláusula Nona que definiu a obrigatoriedade da manutenção adequada do serviço com foco nos usuários, e da Cláusula Décima Primeira que reeditaram o disposto no Art. 6º da Lei Nº 8.987/1995.*

103. *Esse Contrato foi extensamente analisado pela Equipe da Auditoria Operacional e concluiu que, apesar de conter apenas dois indicadores para mensurar a qualidade e segurança do serviço, contém todos os requisitos legais para garantir o cumprimento da legislação que estabelece a qualidade dos serviços para o atendimento dos usuários, como demonstram os trechos transcritos daquele relatório.*

70. *Contudo, independentemente de o termo contratual ter definido apenas dois indicadores, foram resguardados os direitos dos usuários e reforçado o dever de manter a qualidade dos serviços ofertados. Portanto, ao transferir a execução dos serviços à iniciativa privada, as prerrogativas para regular e fiscalizar os contratos de concessão (art. 29 da Lei 8.987/1995) não se encerram somente com o acompanhamento dos indicadores positivados, ainda mais quando tais metas não garantem a qualidade do serviço, conforme prescreve a normatividade constitucional.*

71. *A qualidade da prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas, portanto, não se esgota com o cumprimento das metas de produção e segurança, mas vai além. Devem ser consideradas as demais dimensões que caracterizam a adequabilidade dos serviços prestados, de forma a atender, no mínimo, os requisitos legais de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia.*

72. *Assim, considerando a legislação pertinente e os dispositivos contratuais, não há dúvidas de que a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas na Malha Oeste deve observar os requisitos legais que conformam a qualidade dos serviços com vistas ao pleno atendimento dos usuários. (Peça 54 do TC 026.116/2020-0, destaques acrescidos)*

104. *O primeiro termo aditivo ao Contrato de Concessão (disponível no sítio da ANTT) foi assinado em 18/06/1998, entre o Ministério dos Transportes e a Empresa Ferrovia Novoeste S.A, e tem por objeto alterar o item 4.2 do contrato celebrado em 27/06/1996 que trata das parcelas trimestrais a serem pagas pela Concessionária, sobre o saldo não liquidado do lance vencedor do leilão. Este termo aditivo ratificou as demais cláusulas do contrato que não contrariam o disposto nele.*

105. *O segundo termo aditivo ao Contrato de Concessão (disponível no sítio da ANTT) foi assinado em 19/05/2021, entre a ANTT, e a Empresa Rumo Malha Oeste S.A. – CNPJ 39.115.514/0001-28 (empresa controlada - Concessionária) com a interveniência da Empresa Rumo S.A – CNPJ 02.387.241/0001-60 (empresa controladora). O objeto do termo aditivo é:*

O presente 2º Termo Aditivo tem por objeto estabelecer as condições de prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária previstas no Contrato de Concessão Original e mantidas neste 2º Termo Aditivo, e as obrigações assumidas pelas partes por ocasião da qualificação da Malha Oeste para fins de relicitação, por meio do Decreto nº 10.633, de 18 de fevereiro de 2021, nos termos da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 e do Decreto nº 9.957, de 6 de agosto de 2019.

§ 1º O termo final de vigência deste 2º Termo Aditivo é de 24 (vinte e quatro) meses, contados da publicação do Decreto nº 10.633, de 18 de fevereiro de 2021.

§ 2º Excepcionalmente, caso a ANTT não consiga promover a relicitação da Malha Oeste no prazo a que se refere o art. 20, § 1º da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017, o prazo descrito no parágrafo primeiro desta Cláusula poderá ser prorrogado por igual período, mediante deliberação do CPPI e anuência expressa da Concessionária.

106. Ou seja, o 2º Termo Aditivo não alterou “...as condições de prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária previstas no Contrato de Concessão Original...”. A seguir são sumarizadas outras cláusulas do 2º Termo Aditivo que se destacam pela importância e referem-se à:

Cláusula Quarta: A Concessionária deverá prover Investimentos Essenciais para atingir as metas de produção e segurança e à manutenção dos Bens da Concessão;

Cláusula Sexta: A Concessionária deverá realizar levantamento detalhado da Base de Ativos e da Base de Passivos da Malha Oeste com prazo de 270 dias, sujeitando-se às sanções caso o faça de forma incompleta;

Cláusula Sétima: A Concessionária deverá oferecer uma garantia de execução no valor de R\$ 150.000.000,00 em forma de caução em dinheiro ou títulos ou fiança bancária ou seguro-garantia, a ser mantida durante o prazo do 2º Termo Aditivo e até a lavratura do Termo de Arrolamento e Transferência de Bens como garantia do fiel cumprimento pela Concessionária de suas obrigações contratuais;

Cláusula Oitava: A Concessionária deverá apresentar à ANTT o plano de transição da Concessão em até 180 dias antes do prazo de vigência do Termo aditivo e durante o novo certame licitatório para a concessão da Malha Oeste a Concessionária deverá prestar todo o apoio necessário em visitas técnicas e inspeções pelas empresas interessadas na Concessão;

Cláusula Nona: Trata dos deveres da ANTT;

Cláusula Décima: Trata dos deveres da Concessionária, dentre os quais destacam-se os itens “vii”, x, e “xii” transcritos a seguir:

(vii) **não distribuir dividendos ou juros sobre capital próprio e não realizar operações que configurem remuneração dos acionistas**, nos termos do disposto no §4º do art. 202 da Lei nº 6.404, de 15 dezembro de 1976;

(x) **não alienar, ceder, transferir, dispor ou constituir ônus, penhor ou gravame sobre bens ou direitos vinculados ao Contrato de Concessão Original**, exceto por motivo justificado e com autorização expressa da ANTT;

(xii) **retomar o pagamento das parcelas trimestrais vincendas de concessão e de arrendamento a que se referem o Contrato de Concessão Original e o Contrato de Arrendamento, respectivamente, em até 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de vigência deste 2º Termo Aditivo.** (peça XX – 2º termo aditivo)

Cláusula Décima Terceira: Trata das penalidades;

Cláusula Décima Sexta: Estabelece que a Concessão com a RMO S.A. será extinta por ocasião da celebração do Novo Contrato de Concessão entre a ANTT e o Futuro Contratado;

107. Note-se que a Controladora Rumo S.A. negociada na Bolsa Brasileira B3+, sob código RAIL3, emitiu comunicado (disponível no sítio www.ri.rumolog.com) a seus acionistas datado em 27/04/2022 informando o pagamento de dividendos no valor total de R\$ 35.752.735,90 como aprovado na Assembleia Geral Ordinária ocorrida na mesma data, referente ao exercício social encerrado em 31 de dezembro de 2021. O pagamento foi efetivado em 31/05/2022, contrariamente ao definido no item “vii” da Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo, o qual foi assinado com interveniência da Rumo S.A.

Configura-se assim desrespeito ao inciso vii da Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo o qual está estabelecido em dispositivo legal no inciso XI do Art. 8º do Decreto 9.957 de 06/08/2019.

108. *É importante ressaltar que a Rumo S.A. consolida em seu balanço os resultados da Operação Norte, constituída pelas Malhas Norte e Paulista, da Operação Sul, constituída pelas Malhas Sul e Oeste, da Operação Central constituída pela Malha Central e da Operação de Contêineres.*
109. *O balanço divulgado para o exercício do ano de 2021 consolidou os resultados das operações Norte, Sul e Contêineres como transcrito na compilação de informações indicada na Tabela 1.*

Tabela 1 – Extrato do Balanço da Rumo S.A para o ano de 2021

Receita Operacional Líquida (milhões de reais)	1T21 Consolidado Jan-Mar	2T21 Consolidado Abr-Jun	3T21 Consolidado Jul-Set	4T21 Consolidado Out-Nov	TOTAL 2021
Operação Norte (Malhas Norte e Paulista)	1.335,5	1.620,8	1.448,5	1.074,9	5.479,7
Operação Sul (Malhas Oeste e Sul)	336,2	512,4	428,8	346,6	1.624,0
Operação Contêineres	74,3	82,6	88,4	90,7	336,0
RUMO S.A.	1.746,0	2.215,8	1.965,7	1.512,2	7.439,7
Lucro/Prejuízo Bruto (milhões de reais)	1T21	2T21	3T21	4T21	TOTAL 2021
Operação Norte (Malhas Norte e Paulista)	516,4	733,5	543,7	162,3	1.955,9
Operação Sul (Malhas Oeste e Sul)	10,1	110,6	27,0	(23,6)	124,1
Operação Contêineres	0,6	(1,2)	5,7	2,5	7,6
RUMO S.A.	527,1	842,9	576,4	141,2	2.087,6
EBITDA	1T21	2T21	3T21	4T21	TOTAL 2021
Operação Norte (Malhas Norte e Paulista)	731,6	993,6	765,8	317,1	2.808,1
Operação Sul (Malhas Oeste e Sul)	98,1	197,3	122,3	74,9	492,6
Operação Contêineres	2,5	5,1	15,2	27,2	50,0
RUMO S.A.	832,2	1.196,0	903,3	419,2	3.350,7

Fonte: Balanços RUMO S.A. disponível no sítio <https://ri.rumolog.com/informacoes-financeiras/fundamentos-e-planilhas/>, consultado em 10/04/2023

110. *Qual seja, há indícios de que os resultados da Rumo Malha Oeste S.A. – Concessionária – contribuíram para os resultados consolidados da Rumo S.A. – Controladora – os quais permitiram a esta a proposição do pagamento de dividendos para o exercício do ano de 2021.*
111. *Quanto às responsabilidades da Rumo Malha Oeste S.A. e da Rumo S.A. no cumprimento dos dispositivos celebrados no 2º Aditivo ao Contrato de Concessão deve-se observar o disposto no § 2º do Art. 28 da Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, transcrito a seguir:*
- § 2º *As sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas, são subsidiariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.*
112. *Assim, levando em conta o disposto na lei e a interveniência firmada pela Rumo S.A. no 2º Aditivo ao Contrato de Concessão a controladora deveria observar os termos do Aditivo e da legislação mencionada, o que não o fez ao aprovar o pagamento de dividendos na vigência do Termo Aditivo celebrado.*
113. *O terceiro termo aditivo ao Contrato de Concessão foi assinado em 16/02/2023, entre a ANTT e a Empresa Rumo Malha Oeste S.A. – CNPJ 39.115.514/0001-28 (empresa controlada), com a interveniência da Empresa Rumo S.A – CNPJ 02.387.241/0001-60 (empresa controladora). O objeto do termo aditivo é:*
- O presente Termo Aditivo tem por objeto a alteração do prazo para celebração do Acordo de que trata a Cláusula Primeira, subcláusula 1.1 (i) do 2º Termo Aditivo, bem como a prorrogação do*

prazo para apresentação do relatório do levantamento da Base de Ativos e da Base de Passivos e do prazo de vigência do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Original da Malha Oeste.

114. Desta forma esse termo aditivo prorroga por 12 meses o prazo para a apresentação do levantamento da Base de Ativos e da Base de Passivos a contar do termo do 2º Termo Aditivo e por 24 meses o prazo de vigência do 2º Termo Aditivo.

115. Ratifica na forma e teor originais todas as demais cláusulas do Contrato e seus Anexos, e do 2º Termo Aditivo que não contraponham o seu conteúdo.

Rumo S.A e Rumo Malha Oeste S.A.

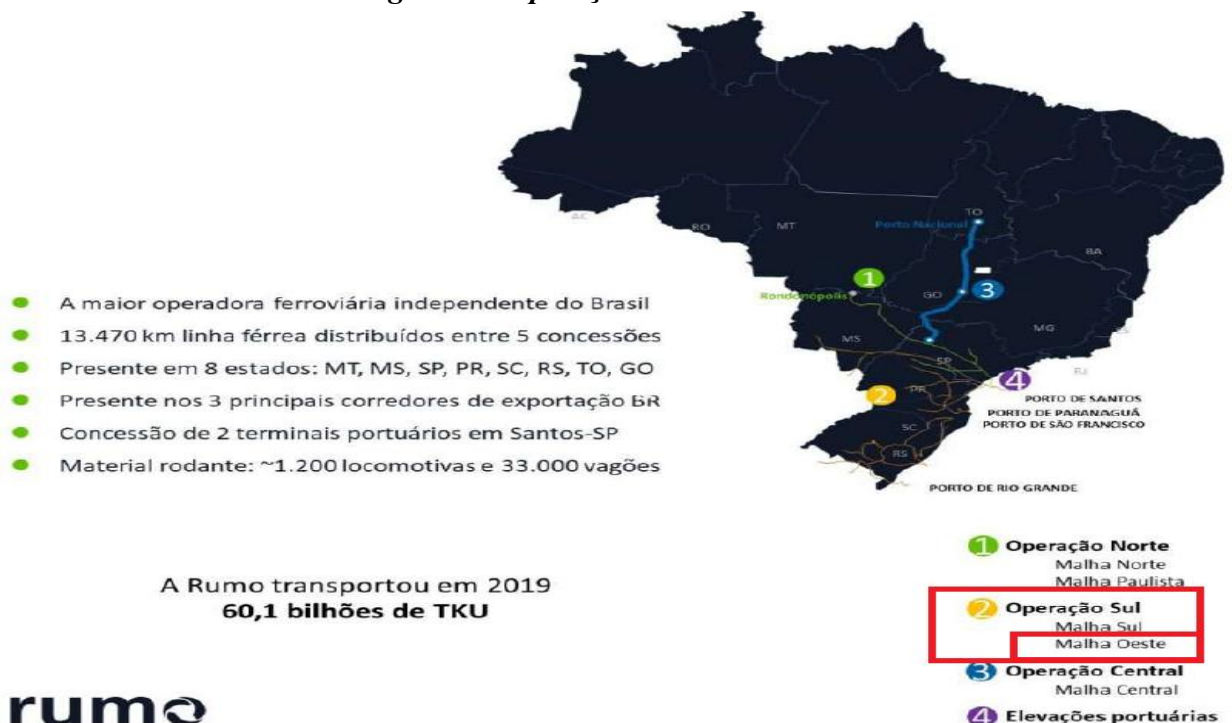
116. Quanto ao argumento da ANTT de que não há Lei que determine a “...expansão da condicionante de atendimento de pleitos de uma determinada concessionária a todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico.”, deve-se observar neste caso, que a RMO é controlada 100% pela Rumo S.A., como está descrito no Perfil Corporativo da Rumo obtido no sítio www.ri.rumolog.com em 08/03/2023:

Somos o Brasil em movimento. Maior operadora ferroviária do país, a Rumo é a empresa resultante da fusão entre Rumo Logística e ALL – América Latina Logística, concluída em 2016. Conectamos o Brasil através do transporte Ferroviário, atuando em portos e terminais.

117. A Figura 1, a seguir mostra as operações da Rumo S.A. Controladora de diversas Concessionárias em diferentes trechos da malha ferroviária federal.

118.

Figura 1 – Operações da Rumo S.A



Fonte: Perfil Corporativo da Rumo, sítio www.ri.rumolog.com acessado em 08/03/2023. Destaques acrescentados

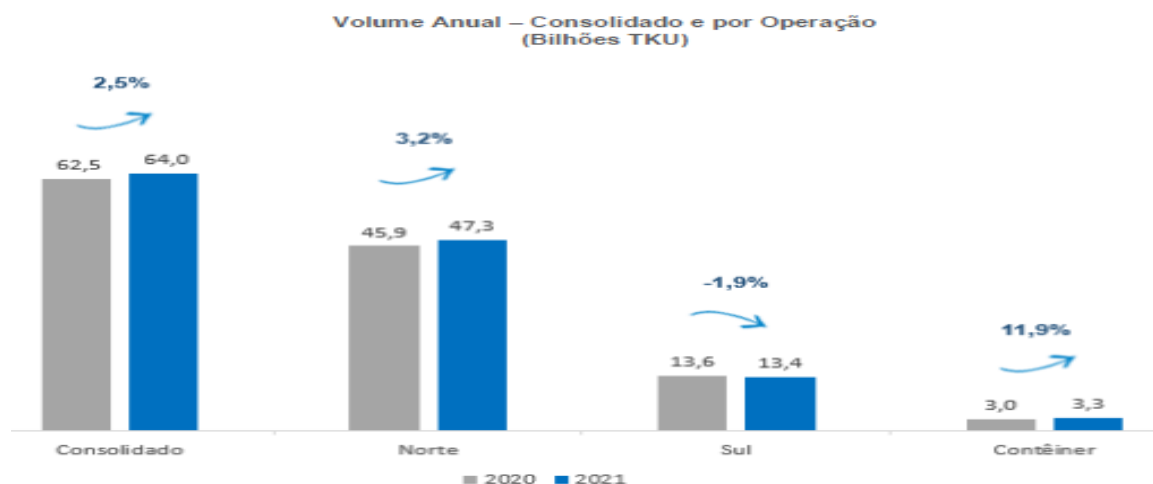
119. Como se observa a Rumo S.A classifica suas quatro operações em: 1- Operação Norte que engloba a Malha Paulista e a Malha Norte, 2- Operação Sul com a Malha Oeste e a Malha Sul, 3- Operação Central constituída da Malha Central e 4- Elevações portuárias.

120. Nos seus relatórios de Resultados dos 4º Trimestres do ano de 2021 e do ano de 2022, disponíveis no sítio www.ri.rumolog.com, acessado em 08/03/2023, a RUMO S.A., cujo

código de negociação na Bolsa de Valores é RAIL3, divulgou os resultados de suas operações para esses dois trimestres de forma consolidada.

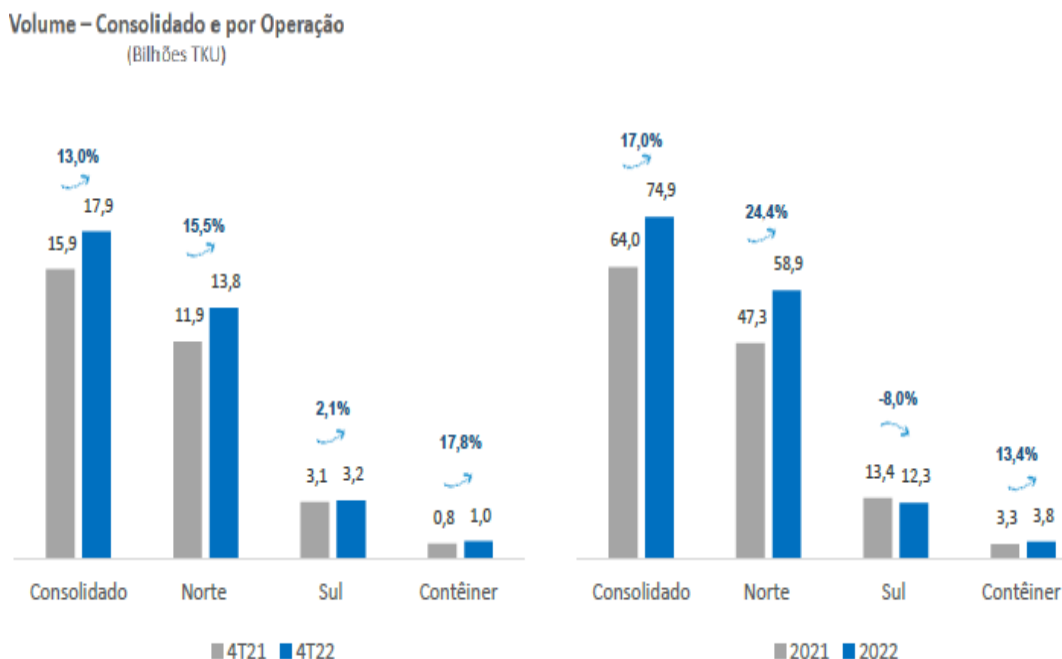
121. As figuras 2 e 3 mostradas a seguir demonstram a consolidação dos resultados das Operações: Norte, Sul e Contêiner da Rumo S.A.

Figura 2 – Volume Anual (Bilhões TKU) transportados pela Rumo S.A. 2020-2021



Fonte: Relatório de Resultados 4T21 da Rumo S.A., obtido no sítio www.ri.rumolog.com, acessado em 08/03/2023

Figura 3 – Volume Anual (Bilhões TKU) transportados pela Rumo S.A. 2021-2022



Fonte: Relatório de Resultados 4T22 da Rumo S.A. obtido no sítio www.ri.rumolog.com, acessado em 08/03/2023

122. Observa-se nas figuras 2 e 3 os dados consolidados dos resultados da Rumo S.A., os quais incluem os resultados da Malha Oeste, da mesma forma como são apresentados os dados contábeis de seus balanços transcritos na Tabela 1.

123. Por outro lado, há que se observar que a produtividade da Operação Sul, constituída pela Malha Sul e pela Malha Oeste está se reduzindo em comparação com os dados do ano de 2020, ano em que foram transportados 13,6 bilhões TKU (Toneladas por

Quilômetro Útil), enquanto no ano de 2021, foram transportados 13,4 bilhões de TKU, e finalmente no ano de 2022, 12,3 bilhões de TKU, correspondendo a uma redução de 9,56% em dois anos.

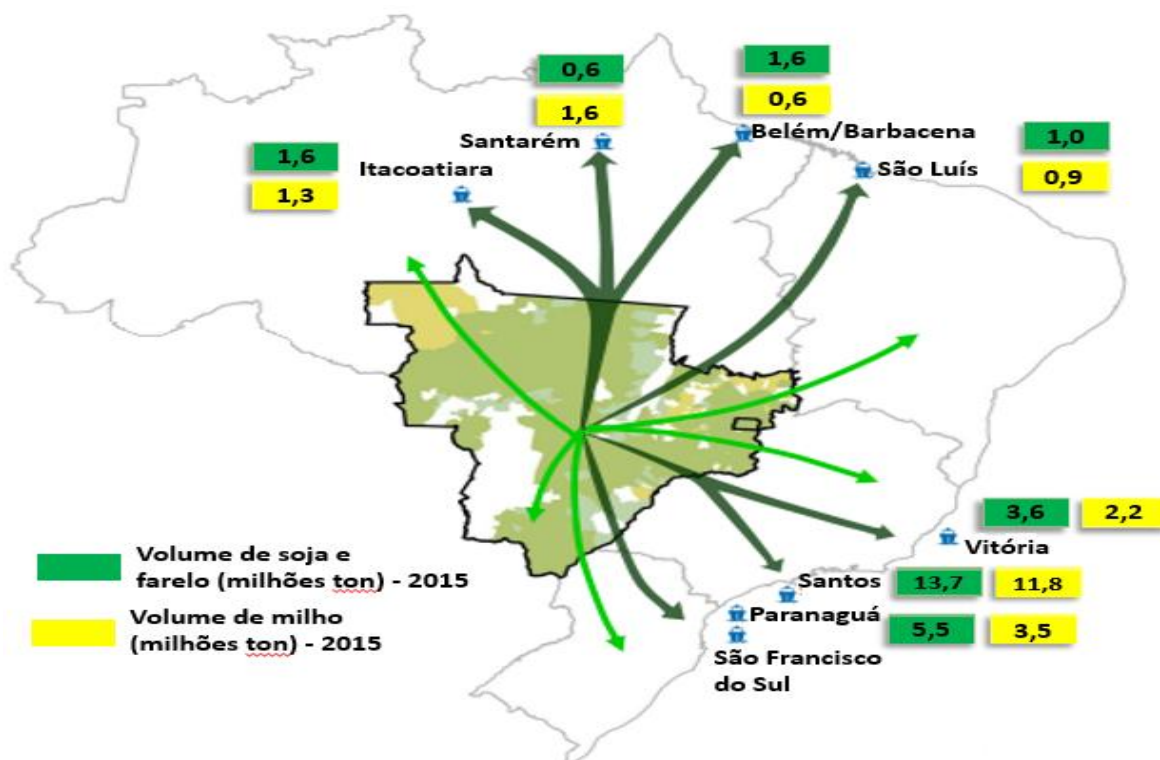
- 124. Ao contrário, a Operação Norte constituída pela Malha Norte e pela Malha Paulista apresentaram significativo aumento de produção em relação ao ano de 2020 no qual foram transportados 45,9 bilhões de TKU, no ano de 2021, foram transportados 47,3 bilhões de TKU e no ano de 2022, 58,9 bilhões de TKU, representando um crescimento de 28,32% em dois anos.*
- 125. Note-se, que apesar de as malhas terem Concessionárias de CNPJ distintos a empresa controladora Rumo S.A. consolida as ações da Rumo Malha Oeste, da Rumo Malha Paulista, da Rumo Malha Norte e da Rumo Malha Sul e respectivos resultados em seus comunicados ao mercado, demonstrando seu controle sobre as Concessionárias das citadas Malhas ferroviárias.*
- 126. Outras evidências que comprovam o controle da Rumo S.A. em relação à Rumo Malha Oeste S.A. são o 2º e o 3º Termo Aditivo, ao Contrato de Concessão da Malha Oeste, acessados no sítio da ANTT em 08/03/2023.*
- 127. O 2º Termo Aditivo é assinado pelo Sr. João Alberto Fernandez de Abreu, que é Diretor-Presidente da Rumo S.A. e Diretor-Presidente da Rumo Malha Oeste S.A. E é assinado também pelo Sr. Eduardo Pellegrina Filho, Vice-Presidente de Custos da Rumo S.A. e Vice-Presidente de Custos da Rumo Malha Oeste S.A.*
- 128. O 3º Termo Aditivo é assinado pelo Sr. João Alberto Fernandez de Abreu, que é Diretor-Presidente da Rumo S.A. e Diretor-Presidente da Rumo Malha Oeste S.A. E é assinado também pelo Sr. Pedro Marcus Lira Palma, Vice-Presidente Comercial da Rumo S.A. e Vice-Presidente Comercial da Rumo Malha Oeste S.A.*
- 129. Qual seja, a Concessionária e a Controladora têm o mesmo corpo de direção e certamente atuam em sintonia quanto aos objetivos do Grupo, logo, não há como separar os interesses da Rumo Malha Oeste S.A. dos interesses da Rumo S.A.*

Demandas de transporte para a Malha Oeste

Realocação de potencial demanda da Malha Oeste para a Malha Paulista

- 130. Os números de produção mostrados nas Figuras 2 e 3 demonstram a redução da produção da Operação Sul e o aumento da produção da Operação Norte, da Rumo S.A. e refletem o contínuo esvaziamento da demanda por transportes na Malha Oeste.*
- 131. As prováveis causas dessa redução da produção estão associadas ao fluxo de escoamento da produção dos usuários que poderiam utilizar os serviços da Malha-Oeste e a tendência de concentrar esses fluxos na Malha Paulista e na Malha Sul.*
- 132. O fluxo da produção da Região Centro-Oeste, onde se localizam potenciais usuários da Malha Oeste, apresentados a seguir, foram obtidos dos estudos conduzidos pelo Ministério da Infraestrutura, atualmente Ministério dos Transportes, em 2017/2018 como base para o planejamento de obras de infraestrutura logística.*
- 133. Foram tomados como exemplo os dados sobre a Produção da Região Centro-Oeste obtidos do Relatório “Corredores Logísticos Estratégicos, Vol. 1 – Complexo de Soja e Milho”, de 2017, o qual mostra informações sobre o fluxo da produção de soja e de milho, da Região Centro-Oeste, onde se localizam potenciais usuários da Malha Oeste. Estes dados são mostrados na Figura 4.*

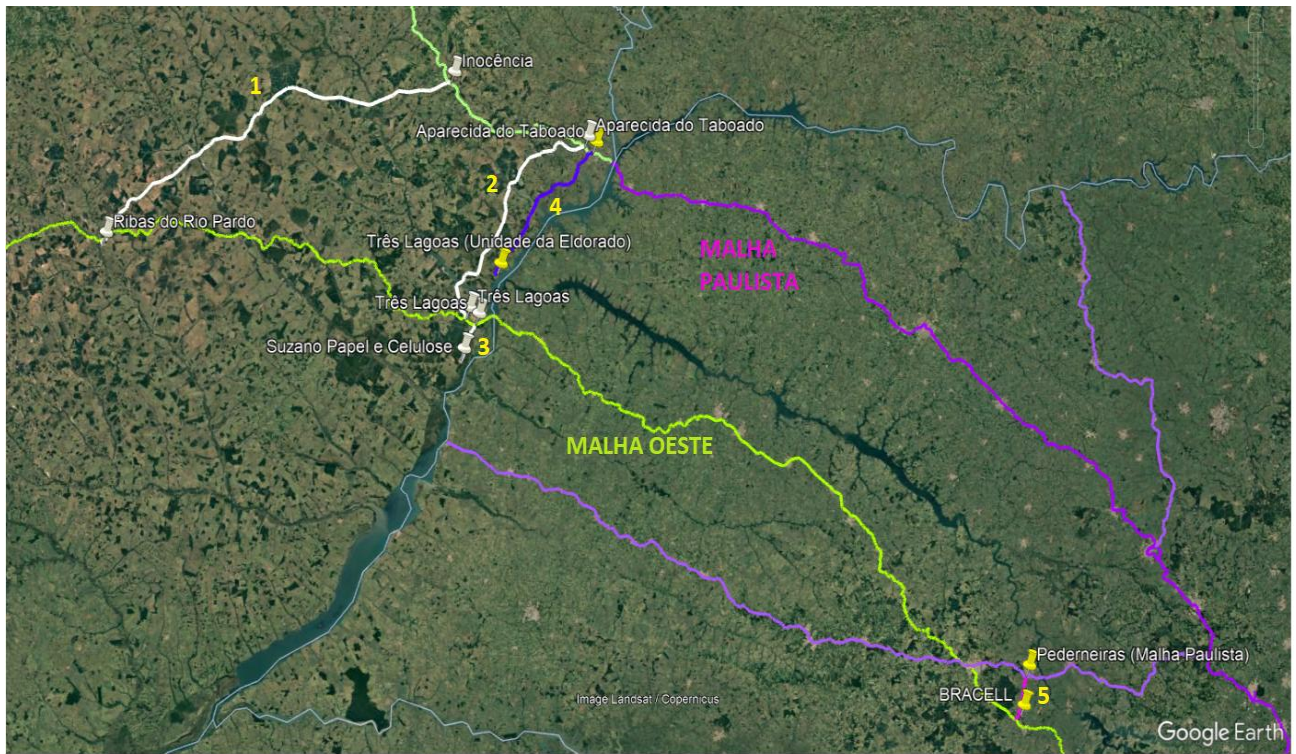
Figura 4 – Fluxo da produção de soja e milho da Região Centro-Oeste



Fonte: Relatório “Corredores Logísticos Estratégicos, Vol. I – Complexo de Soja e Milho”, de 2017 - Adaptado

134. O volume da produção de soja e farelo totalizou 27,6 milhões de toneladas e o volume da produção de milho totalizou 21,9 milhões de toneladas no ano de 2015 no total de 49,5 milhões de toneladas desses produtos. Note-se que os principais fluxos de escoamento desses produtos para a exportação são feitos por meio do porto de Santos: 25,5 milhões de toneladas ou 51,5% da produção total de soja e milho e pelo porto de Paranaguá: 9,0 milhões de toneladas ou 18,2% da produção total de soja e milho do ano de 2015.
135. O porto de Santos é atendido pela ferrovia da Malha Paulista, enquanto o Porto de Paranaguá é atendido pela ferrovia da Malha Sul, ambas sob concessão de Concessionárias controladas pela Rumo S.A. As cargas transportadas na ferrovia da Malha Oeste, a partir do entroncamento na cidade de Mairinque, passam a utilizar a Malha Paulista até o Porto de Santos.
136. Recentemente foram protocoladas solicitações para outorgas de ferrovias na ANTT, por empresas que se localizam nas proximidades da Malha Oeste. Essas outorgas preveem o transporte entre as unidades dessas empresas, próximas à Malha Oeste, para a Malha Paulista.
137. Essa solução, potencialmente, desvia a demanda de transporte da Malha Oeste para a Malha Paulista, reduzindo ainda mais a produção da Malha Oeste.
138. Demonstra-se esse fato na Figura 5, obtida do Google Earth na data de 14/03/2023, a qual mostra as posições relativas entre a Malha Paulista, a Malha Oeste, as localizações das unidades das Empresas Bracell SP Celulose S.A, da Suzano S.A. e da Eldorado Brasil Celulose S.A., solicitantes de cinco outorgas de ferrovias à ANTT, e ao traçado dos respectivos trechos de ferrovias solicitados.

Figura 5 – Mapa da Localização da Malha Oeste, da Malha Paulista e de cinco Outorgas para Estrada de Ferro, solicitadas à ANTT por empresas de Celulose



Fontes: Google Earth em 14/03/2023, Processo ANTT 50500.030317/2022-21 (Outorga 1), Processo ANTT 50500.030320/2022-45 (Outorga 2), Processo ANTT 50500.036809/2021-81 (Outorga 3), Processo ANTT 50500.027522/2022-59 (Outorga 4), Processo ANTT 50500.027557/2022-49 (Outorga 5)

139. Verifica-se que apesar de essas unidades estarem próximas da Malha Oeste, as empresas solicitaram outorgas de ferrovias para levarem seus produtos, celulose, pela Malha Paulista até o Porto de Santos. Essas ferrovias se construídas representarão um grande investimento para essas empresas como será detalhado a seguir.
140. O processo ANTT 50500.030317/2022-21, identificado como trecho “1” na Figura 5 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Ribas do Rio Pardo/MS, sede de uma unidade da Suzano S.A., e Inocência/MS onde haverá o entroncamento com a Malha Paulista, designada como EF-467 e protocolada em 10/01/2022. A Extensão projetada da EF-467 é de 231 km em bitola larga para o transporte de Celulose, com previsão do início das operações no ano de 2026 e investimentos da ordem de R\$ 3,164 bilhões. Este processo encontra-se em análise na ANTT.
141. O processo ANTT 50500.030320/2022-45, identificado como o trecho “2” na Figura 5 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Três Lagoas/MS, sede de uma unidade da Suzano S.A., e Aparecida do Taboado/MS onde haverá o entroncamento com a Malha Paulista, designada como EF-466 e protocolada em 10/01/2022. A Extensão projetada da EF-466 é de 115 km em bitola larga para o transporte de Celulose, com previsão do início das operações no ano de 2026 e investimentos da ordem de R\$ 2,037 bilhões. Este processo encontra-se em análise na ANTT.
142. O processo ANTT 50500.036809/2021-81, identificado como o trecho “3” na Figura 5 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal no município de

Três Lagoas/MS, sede de uma unidade da Suzano S.A., designada como EF-A15 e protocolada em 10/01/2022. A Extensão projetada da EF-A15 é de 24,7 km em bitola mista – bitola métrica e bitola larga – para o transporte de Celulose, com previsão do início das operações no ano de 2026 e investimentos da ordem de R\$ 0,347 bilhões. Este processo encontra-se em análise na ANTT.

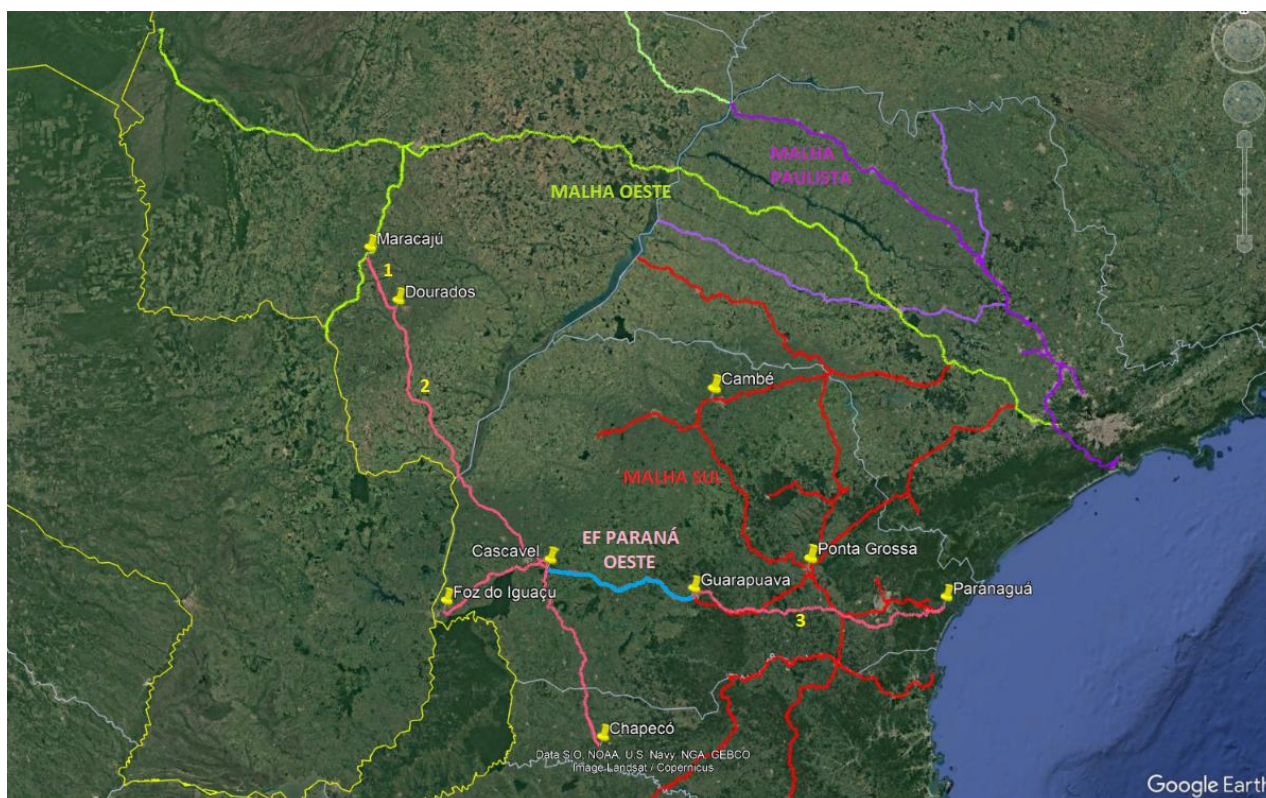
- 143. O processo ANTT 50500.027522/2022-59, identificado como o trecho “4” na Figura 5 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Três Lagoas/MS, sede de uma unidade da Eldorado Brasil Celulose S.A., e Aparecida do Taboado/MS onde haverá o entroncamento com a Malha Paulista, designada como EF-A05 e protocolada em 19/11/2021. A Extensão projetada da EF-A05 é de 88,9 km em bitola larga para o transporte de Celulose, com previsão do início das operações no ano de 2023 e investimentos da ordem de R\$ 0,889 bilhões. Essa outorga foi autorizada pela ANTT em 03/01/2022.*
- 144. E finalmente o processo ANTT 50500.027557/2022-49, identificado como o trecho “5” na Figura 5 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Lençóis Paulista/SP, sede de uma unidade da Bracell SP Celulose Ltda., e Aparecida do Pederneiras/SP onde haverá o entroncamento com a Malha Paulista, designada como EF-A04 e protocolada em 30/09/2021. A Extensão projetada da EF-A04 é de 19,5 km em bitola larga para o transporte de Celulose, com previsão do início das operações no ano de 2026 e investimentos da ordem de R\$ 0,195 bilhões. Essa outorga foi autorizada pela ANTT em 22/12/2022.*
- 145. Estas cinco solicitações de outorgas, de três empresas do setor de Celulose, correspondem a um investimento previsto de R\$ 6,632 bilhões para que elas transportem os seus produtos de suas unidades próximas à Malha Oeste pela Malha Paulista.*
- 146. A autorização da outorga pela ANTT não condiciona a construção da ferrovia pelas empresas. No entanto, esses números dão indícios sobre a disposição dos usuários de investirem recursos próprios na construção de ferrovias para acessarem a Malha Paulista e assim não utilizarem a Malha Oeste que fica próxima a essas unidades.*
- 147. Se as empresas que solicitaram as outorgas construírem as respectivas ferrovias para transportarem seus produtos pela Malha Paulista haverá um desvio de demanda de transporte significativo da Malha Oeste de bitola métrica, para a Malha Paulista de bitola larga. A construção dessas ferrovias outorgadas representaria um ônus para os usuários por terem de aplicar seu capital em um investimento que não corresponde à sua atividade por não terem à disposição o serviço que poderia ser prestado pela Concessão da Malha Oeste.*

Alternativa de transporte, à Malha Oeste, por Paranaguá e EF Paraná Oeste

- 148. Alternativamente, outras solicitações de outorgas de ferrovias planejam ligar o estado do Mato Grosso do Sul à Malha Sul e assim ligar por ferrovia esse Estado ao Porto de Paranaguá.*
- 149. A Concessionária Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. opera linha férrea entre os municípios de Cascavel e Guarapuava e para chegar ao Porto de Paranaguá utiliza trecho da Malha Sul sob Concessão da Rumo Malha Sul.*
- 150. O mapa da Figura 6 mostra a localização da Malha Sul relativamente à Malha Oeste e à Malha Paulista e à Estrada de Ferro Paraná Oeste que liga Cascavel a Guarapuava bem como o traçado projetado da Nova Ferroeste que ligará Maracaju/MS ao Porto de Paranaguá.*

151. O processo ANTT 50500.027589/2022-44, identificado como trecho “1” na Figura 6 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Maracaju/MS e Dourados/MS, designada como EF-483 e protocolada em 17/09/2021 pela Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A. A Extensão projetada da EF-483 é de 76,0 km em bitola larga para o transporte de açúcar, carne, farelo de soja, milho, óleo de soja, soja, adubos, petróleo e derivados e trigo, com previsão do início das operações no ano de 2032 e investimentos da ordem de R\$ 1,200 bilhões. Este processo foi autorizado pela ANTT em 22/12/2021.

Figura 6 – Mapa da Localização da Malha Oeste, da Malha Paulista e da Malha da Estrada de Ferro Paraná Oeste



Fontes: Google Earth em 15/03/2023, Processo ANTT 50500.027589/2022-44 (Outorga 1), Contrato de Concessão entre a União e a Estrada de Ferro Paraná Oeste (trecho 2), Processo ANTT 50500.027580/2022-33 (Outorga 3)

152. O trecho “2” na Figura 6 corresponde ao Objeto do Contrato de Concessão de Construção Operação e Exploração de Ferrovia entre a União Federal e a Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A., processo 20000.1547/89-07, assinado em 23/05/1989, nos termos:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente contrato é a concessão por parte da UNIÃO à FERROESTE, do direito de construção, uso e gozo de uma estrada de ferro..., um ramal ferroviário partindo da região de Cascavel até a região de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul..., com a finalidade de atender transporte eficiente e de baixo custo de bens, adequado ao escoamento da produção agrícola, outros produtos de natureza agropecuárias, energética, mineral e industrial. (Contrato de Concessão para EF Paraná-Oeste S.A. disponível no sítio da ANTT)

153. O processo ANTT 50500.027580/2022-33, identificado como trecho “3” na Figura 6 corresponde à autorização para serviço de transporte ferroviário federal entre os municípios de Guarapuava/PR e Paranaguá/PR, designada como EF-480 e protocolada

em 17/09/2021 pela Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A. A Extensão projetada da EF-480 é de 405,2 km em bitola mista para o transporte de açúcar, carne, farelo de soja, milho, óleo de soja, soja, adubos, petróleo e derivados e trigo, com previsão do início das operações no ano de 2027 e investimentos da ordem de R\$ 9,714 bilhões. Este processo foi autorizado pela ANTT em 31/12/2021.

154. A Figura 7, obtida do sítio da empresa Estrada de Ferro Paraná-Oeste reitera essa informação ao mostrar o traçado projetado entre Maracaju/MS e o Porto de Paranaguá/PR, para a sua malha ferroviária.

Figura 7 – Mapa da Localização da Nova Ferroeste em relação a Malha Sul



Fonte: sítio da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., <https://www.novaferroeste.pr.gov.br/FAQ> acessado em 17/03/2023

155. A implementação dos trechos: a) Cascavel/PR a Dourados/MS previsto no Contrato de Concessão, b) Maracaju/MS a Dourados/MS solicitado no processo 50500.027589/2022-44 autorizado pela ANTT em 22/12/2021 e c) Guarapuava a Paranaguá, solicitado no processo de Outorga 50500.027580/2022-33 autorizado pela ANTT em 31/12/2021, permitirá à Ferroeste ligar por ferrovia o Estado do Mato Grosso do Sul ao porto de Paranaguá, que recebe o segundo maior volume dos produtos daquele estado conforme os Relatórios “Corredores Logísticos Estratégicos” produzidos pelo Ministério da Infraestrutura nos anos 2017 a 2018.
156. As alternativas projetadas pela Malha Paulista e pela Nova Ferroeste impactarão a demanda por transporte na Malha Oeste que deve ser reduzida ainda mais ao longo dos próximos anos.
157. Com a potencial redução de demandas por transporte na Malha Oeste e diante dos esclarecimentos da ANTT sobre os custos associados à recuperação desta via férrea, estima-se que a Malha Oeste possa se tornar inviável do ponto de vista econômico, de produção e de segurança para a eventual empresa sucessora da Rumo S.A. em concessão a ser relicitada.

Conclusão

158. Pelos motivos expostos conclui-se que os argumentos apresentados nesta oportunidade



pela ANTT não justificam a não implementação da determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário.

159. *Assim propõe-se fixar novo prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a ANTT revise seus normativos incluindo a determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário.*

160. *Propõe-se determinar a oitiva da ANTT, da Rumo S.A. e da Rumo Malha Oeste S.A. com base no inciso V do Art. 250 do Regimento Interno do TCU em função do indício de irregularidade, identificado neste monitoramento, referente ao item vii da Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e da alínea a) do inciso XI do Art. 8º do Decreto 9.957/2019. Esta violação, se confirmada, enseja a aplicação do dispositivo previsto no inciso XII do Art. 8º do mesmo Decreto que prevê a desqualificação da Concessão da Malha Oeste no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, e com a confirmação da desqualificação pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República seria aplicável o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso XIII, implicando na imediata instauração ou a retomada do processo de caducidade contra o contratado originário e o reestabelecimento automático dos encargos, das obrigações e das condições vigentes antes da celebração do termo aditivo.*

Exame das oitivas realizadas:

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

161. *A ANTT sustentou, em síntese, o seguinte:*

104.1 *A hermenêutica contratual deve se conformar com o ordenamento jurídico enquanto sistema de normas jurídicas que guardam harmonia entre si.*

104.2 *Segundo o art. 235, do CCB, “[a] solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”, assim como, conforme a legislação empresarial vigente, mormente o regramento brasileiro em matéria de grupos societários instituído pelos artigos 243 e 277 da Lei das Sociedades Anônimas – Lei 6.404, de 15/12/1976, verifica-se que a responsabilidade de cada sociedade do grupo é autônoma, não podendo, em regra, a sociedade-mãe ser responsabilizada por obrigação assumida por sua(s) filiada(s) e vice-versa.*

104.3 *A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem admitido a responsabilidade intragrupal nas hipóteses de “desconsideração da personalidade jurídica”, com base no art. 50, do CCB, e na “teoria da aparência”, no entanto não há como se aplicar ao presente caso quaisquer dos institutos citados, vez que, no primeiro caso:*

a desconsideração da personalidade jurídica é aplicável em um contexto de relação jurídica obrigacional, em que alguém é titular de um crédito (credor) em face de outrem (devedor). Não é o que se observa, todavia, no caso concreto, em que o item vii da Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão prevê um dever stricto sensu, caracterizado como uma limitação imposta à vontade de alguém, sendo sua recusa penalizada com alguma sanção jurídica a ser tomada (sua recusa consubstancia conduta ilícita).

104.4 *Quanto a não aplicação da teoria da aparência:*

ela tem ensejo na hipótese em que o negócio jurídico que se exterioriza não é coincidente, prima facie, com a realidade. Em casos de responsabilidade intragrupal a aplicação da teoria da aparência tem lugar, portanto, quando a sociedade se mostra ao terceiro de boa-fé como parte, mas a formalização do negócio se dá com outra sociedade do grupo.

104.5 *Não se aplica a Lei 8.078/1990, o Código de defesa do Consumidor, vez que “somente são*



aplicáveis às relações de consumo, essas caracterizadas pela relação jurídica entre o consumidor e o fornecedor, tendo por objeto um serviço ou produto. Por outro lado, é evidente que a relação jurídica existente entre o concessionário e o poder concedente não configura uma relação consumerista, mas sim de cunho administrativista, sobre a qual incide o microsistema de direito regulatório, formado precipuamente pela Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 10.233/2001 e normas regulatórias específicas editadas pela ANTT”.

- 104.6 *A Cláusula Primeira do 2º Termo Aditivo define que a Rumo Malha Oeste S/A figura na relação jurídica na qualidade de concessionária (item “viii”) e a Rumo S/A figura como controladora (item xi). Nesse sentido, a Cláusula Décima do 2º Termo Aditivo é restrita quanto ao dever da concessionária de “não distribuir dividendos ou juros sobre capital próprio e não realizar operações que configurem remuneração dos acionistas, nos termos do disposto no §4º do art. 202 da Lei nº 6.404, de 15 dezembro de 1976” não se estendendo a responsabilidade de cumprimento desse dispositivo à sua controladora.*

CLÁUSULA DÉCIMA - DOS DEVERES DA CONCESSIONÁRIA

Sem prejuízo de outras disposições previstas em lei, no Contrato de Concessão Original e neste 2º Termo Aditivo, são deveres da Concessionária:

(...)

(vii) não distribuir dividendos ou juros sobre capital próprio e não realizar operações que configurem remuneração dos acionistas, nos termos do disposto no §4º do art. 202 da Lei nº 6.404, de 15 dezembro de 1976;

- 104.7 *As hipóteses de solidariedade entre a concessionária e controladora, que não a questionada pelo TCU, foram devidamente formalizadas no 2º Termo Aditivo, conforme consta da Cláusula Décima Primeira – do pagamento de indenizações, em especial, no seguinte trecho: “§ 5º Para os fins do disposto no § 4º desta Cláusula, a **Controladora** se obriga, solidariamente com a **Concessionária**”.*

- 104.8 *As Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras Padronizadas da Rumo Malha Oeste S/A (doc. 01, peça 51, p. 1, subitem 6.4), concernentes ao exercício de 2021, não apresentam informações sobre a distribuição de dividendos aos acionistas, e restou consignado no item 6.4 da Ata da Assembleia Geral Ordinária de 28/04/2022 (doc. 02, peça), que não seria efetuada a distribuição de dividendos aos acionistas, uma vez que a Companhia não registrou lucro líquido no exercício social encerrado em 31 de dezembro de 2021.*

162. *Além de se manifestar sobre a oitiva realizada, a ANTT apresentou esclarecimentos adicionais sobre o subitem 9.1.2, do Acórdão em monitoramento, sustentando o seguinte:*

- 105.1 *a proposta da unidade técnica estaria em descompasso entre o regramento do controle exercido pelo TCU, que é de segunda ordem, e a discricionariedade regulatória da ANTT, citando para tanto a obra do ministro Benjamin Zymler, em O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas, 2ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 173, combinada com os Acórdãos 2.302/2012-Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro, e 1.946/2020-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas.*

Por intermédio das auditorias operacionais realizadas nas agências reguladoras, o TCU fiscaliza, entre outras questões, a execução dos contratos de concessão ou de permissão. Essa fiscalização poderia ensejar uma redundância das esferas de controle, visto que uma das principais atribuições das agências é exatamente fiscalizar esses contratos. Para evitar que essa indesejável superposição de atividades ocorra, o Tribunal deve exercer uma fiscalização de segundo grau, buscando identificar se as agências estão cumprindo bem e fielmente seus objetivos institucionais, dentre os quais avulta o de fiscalizar a prestação de serviços públicos, sem se imiscuir indevidamente na área de competência privativa das agências. (grifou-se)



Acórdão 2.302/2012-Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro

esta Corte de Contas “vem afirmando seu entendimento de fiscalização de segunda ordem nas agências reguladoras, ou seja, cabe aos entes reguladores a fiscalização de primeira ordem, bem como as escolhas regulatórias, cabendo ao Tribunal verificar se não houve ilegalidade ou irregularidade na atuação dessas autarquias especiais”

Acórdão 1946/2020-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas

Voto: (...)

II - Considerações iniciais (...)

Tais discussões não são novas, uma vez que já foram trazidas em diversos processos perante este Tribunal. Pode-se dizer que o exercício do poder de controle de atos regulatórios e relacionados à definição de políticas públicas encontra-se em uma tênue fronteira que demanda constante exercício de autocontenção para que este Tribunal, no exercício de suas competências, evite o voluntarismo e respeite o legítimo espaço de discricionariedade do gestor e do regulador.

O exercício desse controle de atos regulatórios é deveras consagrado em pacífica jurisprudência desta Corte de Contas que o apregoa como de segunda ordem, atendo-se aos atos emanados e praticados pelos reguladores. (...) (grifou-se)

105.2 o TCU entende que há risco para a estabilidade e a segurança jurídica do ambiente regulatório, caso extrapole as suas competências e abandone a sua posição de controlador externo, substituindo o regulador, motivo pelo qual defende que o controlador não pode substituir o regulador e que a fiscalização é de segunda ordem, ou seja, recai sobre as agências reguladoras como mediadoras do jogo regulatório, e não sobre o jogo regulatório em si (Acórdão 1.703/04-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

105.3 o subitem 9.1.2 tem caráter de “recomendação”, apesar de constar como “determinação”, vez que o comando foi para que a Agência “avaliasse” a questão, porém a sua implementação dependeria da conveniência e oportunidade da ANTT.

105.4 A ANTT esclareceu que já havia manifestado anteriormente sobre a sua análise, no sentido de que não caberia a alteração regulatória proposta, tanto por razões de legalidade, quanto, em segundo plano, pela conveniência e oportunidade, a partir das seguintes considerações:

a) não identificou evidências concretas de que o estabelecimento de novos normativos com o intuito exigir, como requisito obrigatório para a postulação de novas “autorizações”, a comprovação de adimplemento de todas as concessões controladas pelo mesmo grupo econômico poderia alterar o comportamento da Rumo Malha Oeste S.A. – RMO;

b) uma mera suspeita, sem evidências de materialidade, não constituiria fundamento apto a justificar a alteração dos normativos que regem o setor ferroviário, pois, no caso em exame, a degradação da Malha Oeste e as frustrações dos usuários no acesso ao serviço, identificadas na auditoria, não constituem evidências de que a concessionária tenha concorrido deliberadamente para isso com vistas a rentabilizar outras operações, não sendo possível, destarte, concluir que as frustrações narradas pelos usuários decorram direta e inquestionavelmente de comportamento oportunista do grupo controlador das malhas, podendo, ao revés, ser sintoma do quadro geral da própria inviabilidade da operação Malha Oeste, que, inclusive, está em processo de devolução e relicitação, apesar dos incentivos e medidas adotadas pela ANTT;

c) a medida proposta pode ter efeito reverso ao pretendido, ou seja, ao invés de estimular/compelir a correção de deficiências e, assim, superar as dificuldades apresentadas em determinada concessão, pode, mormente, quando esta já apresenta um quadro de inviabilidade, gerar gargalos e espalhar dificuldades também para outras concessões, produzindo efeitos deletérios ao conjunto delas.

d) a alteração do rol de condicionantes exigidas em Lei e nos contratos de concessão para a postulação de novas autorizações, prorrogações, dentre outros, está fora da competência regulatória da ANTT;

e) a inclusão da necessidade de comprovação de adimplência (e não só de prestação de serviço adequado, por exemplo, para fins de prorrogação contratual, consoante previsto na Lei 13.448/2017) como também a expansão da obrigatoriedade de estar adimplente e prestar serviço adequado para todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico (e não só para a parte contratada) configurariam verdadeiros elementos de política pública, que não se encontram na esfera de competência desta agência reguladora;

f) a ampliação da restrição para todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico não encontra guarida no ordenamento pátrio, uma vez que inexistente lei ou previsão contratual que determine a expansão da condicionante de atendimento de pleitos de uma determinada concessionária a todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico;

g) A medida proposta poderia configurar risco contratual superveniente, visto que a concessionária, para a efetiva prestação do serviço de transporte e consequente execução de seu objeto contratual, passa a depender de outras concessões firmadas com concessionárias diversas e com objetos contratuais distintos, situação, em tese, passível de reequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do Poder Concedente;

h) impor restrições a uma concessionária em face de inadimplemento de outra, sob a mera justificativa de integrarem o mesmo grupo econômico, violaria os preceitos da liberdade econômica previstos na Lei 13.874, de 20/09/2019;

i) o prazo estipulado de 60 (sessenta) dias na determinação seria inviável para a atuação da Agência no estabelecimento de novos normativos, pois a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, impôs mecanismos de governança das agências reguladoras no processo regulatório, entre eles a agenda regulatória, que exigem um tempo maior nas atividades de regulação da ANTT, pois exige o desenvolvimento das seguintes etapas: 1) avaliação de resultado regulatório; 2) análise de impacto regulatório; 3) elaboração da proposta regulatória; 4) audiência/consulta pública (prazo mínimo de 45 dias); 5) análise de contribuições; 6) análise jurídica; e, 7) análise institucional;

j) as limitações da competência regulatória foram muito bem abordadas no Voto proferido pela Ministra Rosa Weber, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093 – STF, conforme excerto do referido julgado abaixo:

As agências reguladoras não compete legislar, e sim promover a normatização dos setores cuja regulação lhes foi legalmente incumbida. A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.

(...)

O campo no qual o agente regulador atua com liberdade tem suas margens definidas pelos conteúdos que podem ser inequivocamente extraídos, senão da letra da lei, pelo menos do propósito claro e manifesto do legislador. Para ser legítima, a atuação normativa do agente regulador deve ser capaz de ser justificada como a integração de uma evidente escolha legislativa. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente traduzir uma escolha previamente realizada pelo Legislador, que lhe confere autoridade, e não uma interpretação possível, entre tantas outras, de conceitos jurídicos indeterminados.

Isso em absoluto significa reduzir a regulação setorial ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Dotada de inquestionáveis relevância e responsabilidade, a função regulatória só é dignificada pelo reconhecimento de que não é inferior nem exterior à legislação.

Exercida em um espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.

O poder normativo atribuído às agências reguladoras pelas respectivas leis instituidoras consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador de um determinado setor econômico ou social na implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação setorial. No domínio da regulação setorial, a edição de ato normativo geral e abstrato (poder normativo) destina-se à especificação de direitos e obrigações dos particulares. Não permite a Constituição, no entanto, lhes seja emprestada força legislativa suficiente para criá-los ou extingui-los. O poder normativo atribuído às agências reguladoras vocaciona-se a “traduzir, por critérios técnicos, os comandos previstos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional acerca do subsistema regulado”.

A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Seu domínio próprio é o do preenchimento dos espaços normativos deixados em aberto pela legislação, e não o da criação de novos espaços. Hierarquicamente subordinado à lei, o poder normativo atribuído às agências reguladoras não lhes faculta inovar ab ovo na ordem jurídica, mormente para “impor restrições à liberdade, igualdade e propriedade ou determinar alteração do estado das pessoas”

Vale ressaltar, ainda, que, sendo uma das justificativas centrais para a emergência da regulação setorial por agências independentes o elevado grau de segurança jurídica exigido pela complexidade das relações sociais no mundo contemporâneo, admitir alto grau de discricionariedade do agente regulador ou baixa vinculação da regulação aos limites impostos pela lei contraria a sua própria finalidade institucional, passando, as agências reguladoras, de agentes estabilizadores a fatores de instabilidade jurídica.

(...)

Somente ao legislador é dado, no Estado democrático de direito, limitar o âmbito de eficácia das normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, de modo a conformá-las com os demais postulados constitucionais e, ainda assim, desde que preservado o seu núcleo essencial. Das linhas gerais do mandato genérico conferido pelo legislador a um órgão regulador para normatizar, fiscalizar e controlar a oferta de um determinado produto, não é lícito deduzir uma atribuição implícita de poderes para atuar de modo a limitar sobremaneira o direito fundamental da livre iniciativa.

No cumprimento do seu dever de implementação das políticas públicas do Estado, não raro o Administrador intervém ativamente na sociedade, e não sem exercer certa dose de criatividade. E, de fato, constitui um traço familiar das democracias modernas a delegação de poderes legislativos limitados ao Poder Executivo. Nada disso, no entanto, o transforma em legislador. O caráter criativo da interpretação do direito, quer seja efetuada pela Administração, quer pelo Poder Judiciário, encontra limites intransponíveis na necessidade de manutenção da estrutura de separação de poderes e do princípio do rule of law, instituições ínsitas ao regime democrático. A decisão da Agência reguladora deve ser determinada – e legitimada – por um direito a ela preexistente. (grifou-se)

105.5 Quanto a questão suscitada na última instrução sobre o desvio de demanda da malha oeste para outras malhas, a ANTT esclareceu que as autorizações pleiteadas decorrem da implementação da inovação da Medida Provisória 1.065, de 30 de agosto de 2021, c/c a Lei 14.273, de 23 de dezembro de 2021, e Resolução ANTT 5.987, de 1º de setembro de 2022, que instituíram e regulamentaram o regime de autorização para a exploração de ferrovias, estimulando investimentos em infraestrutura ferroviária e a ampliação do mercado ferroviário na matriz de transporte de cargas e de passageiros. Nessa legislação, coube a escolha do modelo de exploração ao Ministério dos Transportes, que é o formulador de política pública, a quem cabe decidir sobre a implantação de



infraestruturas concorrentes, portanto, não cabe à ANTT ser instada sobre essa situação.

Art. 6º Verificada a apresentação de todos os documentos elencados no art. 5º, a ANTT deve (...)

III - avaliar a convergência do objeto do requerimento com a política pública do setor ferroviário (...)

§ 2º A ANTT poderá solicitar apoio ao Ministério da Infraestrutura para dirimir dúvidas acerca da política pública do setor ferroviário, de modo a subsidiar a deliberação sobre a outorga de autorização.

105.5.1 A ANTT registrou ainda que as autorizações concedidas não significam a sua efetiva implantação, vez que podem, ou não, serem implantadas e que representam a existência de mercado potencial nos referidos trechos autorizados.

163. A ANTT apresentou ainda manifestação sobre as recomendações expedidas, sustentando o seguinte:

106.1 As recomendações expedidas pelo TCU têm caráter informativo, colaborativo e não coercitivo, cabendo ao gestor analisá-las e, no âmbito de seu poder discricionário, decidir, de forma justificada, pela sua implementação ou não, conforme prescreve o Regimento Interno do TCU, art. 250, III, c/c a Resolução TCU 315/2020, em seu art. 11.

Art.11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las. (grifou-se)

Manifestação das sociedades empresariais Rumo Malha Oeste S.A. e da Rumo S.A (peças 54-56)

164. As aludidas sociedades empresárias Rumo e RMO sustentaram as seguintes alegações, bem como, aduziram questões já apresentadas pela ANTT:

107.1 não há que se falar no descumprimento do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, bem como do art. 8º do Decreto 9.957/2019, pois a obrigação de não distribuir dividendos se limitou à Rumo Malha Oeste S.A e não foi estendido à Rumo S.A. Além disso, a Rumo Malha Oeste S.A não contribuiu com o lucro da Rumo S.A em 2021, pois a empresa registrou prejuízo no exercício de 2021.

	31/12/2021				31/12/2020			
	Ativos	Passivos	Patrimônio líquido e (passivo a descoberto)	Lucros (prejuízos) do exercício	Ativos	Passivos	Patrimônio líquido e (passivo a descoberto)	Lucros (prejuízos) do exercício
Elevações Portuárias S.A.	925.490	199.547	725.943	80.151	918.960	195.158	723.802	61.399
Rumo Intermodal S.A.	33.836	32.232	1.604	(17.956)	34.662	10.736	23.926	3.499
Rumo Malha Central S.A.	6.872.692	4.265.146	2.607.546	(264.699)	5.041.849	2.169.159	2.872.690	(256.049)
Rumo Malha Norte S.A.	9.123.392	4.953.300	4.170.092	1.157.996	16.355.228	12.552.278	3.802.950	701.710
Boswells S.A.	34.893	-	34.893	(513)	32.973	-	32.973	-
Brado Participações S.A.	1.039.813	467.268	572.545	1.770	891.438	320.467	570.971	8.799
Paranaguá S.A.	17.493	203	17.290	(1.035)	20.995	152	20.843	1.273
Logisport Armazéns Gerais S.A.	53.453	30.268	23.185	4.540	55.295	28.149	27.146	4.935
ALL Argentina S.A.	6.610	77.004	(70.394)	(1.377)	6.572	30.248	(23.676)	(3.085)
Rumo Luxembourg Sarl	8.481.108	8.471.588	9.520	5.115	9.279.021	9.274.616	4.405	(45.658)
Rumo Malha Paulista S.A.	14.085.618	9.746.480	4.339.138	(267.610)	10.719.689	7.313.028	3.406.661	176.322
Rumo Malha Oeste S.A.	133.336	2.056.267	(1.922.931)	(221.802)	176.391	1.877.627	(1.701.236)	(249.674)
Rumo Malha Sul S.A.	6.219.436	3.635.342	2.584.094	(115.668)	4.460.509	2.561.460	1.899.049	(144.206)
ALL Armazéns Gerais Ltda.	90.593	536	90.057	4.856	-	-	-	-
Terminal São Simão S.A.	99.218	20.824	78.394	483	98.310	20.276	78.034	34

Fonte: peça 55, p. 11

107.2 não houve descumprimento das deliberações do TCU constantes nos itens 9.1.2 e 9.2.1 do Acórdão 1.422/2021-Plenário, porque não houve qualquer determinação cogente de alteração nos atos normativos da ANTT, mas apenas a determinação para que a ANTT avaliasse a viabilidade de estabelecer novo requisito para se outorgar autorizações no setor ferroviário (cf. item 9.1.2), bem como a recomendação de estabelecer uma nova regra para se avaliar a meta de segurança dos contratos de concessões ferroviárias (cf. item 9.2.1). Dessa forma, como a ANTT deliberou por não

implementar de forma fundamentada (conforme ocorreu no presente caso) as recomendações desta Corte de Contas, não há que se falar em qualquer descumprimento do Acórdão monitorado;

107.3 a imposição pela Unidade Técnica da implementação das recomendações dos itens 9.1.2 e 9.2.1 do Acórdão 1.422/2021-Plenário, alterando o comando do acórdão, além de violar o quanto decidido pelo Tribunal, também implicaria adoção de medidas equivocadas sob o ponto de vista jurídico.

Análise após oitiva

165. De início, cabe registrar que o presente processo trata do Monitoramento do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, onde foram expedidas duas determinações à ANTT (subitens 9.1.1 e 9.1.2), sendo que o subitem 9.1.1 foi tornado sem efeito, conforme já comentado anteriormente, cinco recomendações à ANTT (subitens 9.2.1 a 9.2.5), uma recomendação ao então Ministério da Infraestrutura em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República (subitem 9.3).

166. O comando da determinação remanescente (subitem 9.1.2) foi no sentido de:

*9.1.2. no prazo de 60 dias, **avaliar** o estabelecimento, nos normativos que regem o setor ferroviário, de comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais etc.), em atenção ao art. 24, inciso XVIII da Lei 10.233/2001; **(grifo nosso)***

167. Em resposta, a ANTT esclareceu, em síntese, que a questão foi avaliada, mas que não seria possível implementar a determinação proposta, em face de que os fatos apontados (deficiências da Rumo Malha Oeste), os dispositivos contratuais e as normas vigentes não permitem essa alteração, sob pena de abuso do poder de regulação e da prática de ilegalidade a ser cometida pela Agência ao estender fatos da concessionária Rumo Malha Oeste a outras empresas do mesmo grupo econômico, sem que as demais empresas tenham participado das deficiências, da relação contratual entre concedente e concessionária e nem tinham conhecimento prévio dessas condições. Mais adiante, sustenta que eventual alteração pode ter efeito reverso em outras concessionárias que operam regularmente, mas que pertencem a um grupo econômico em que uma delas apresenta deficiências, como ocorre no caso analisado. Por fim, alegou que se a determinação fosse para alterar os normativos, mas não “avaliar”, como consta da decisão monitorada, o prazo de 60 dias seria exíguo, tendo em vista os prazos fixados na agenda regulatória prevista na Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.

168. Em que pese a análise anterior (peça 34), entende-se que a Agência cumpriu a determinação de “avaliação”, considerando os argumentos apresentados, não obstante o entendimento pela sua não implementação, pelos fatos apontados anteriormente.

169. Em relação a oitiva realizada, os documentos apresentados apontam que a operação da Rumo Malha Oeste no exercício de 2021 foi deficitária (ver subitem 107.1, desta), portanto as manifestações da ANTT e das sociedades empresárias Rumo S/A e Rumo Malha Oeste devem ser acolhidas.

170. Sobre a questão de que as operações da Rumo Malha Oeste estariam sendo supostamente desviadas para as outras malhas do grupo econômico da Rumo S/A, bem como que as novas autorizações poderiam ainda agravar a situação da Rumo Malha Oeste, entendemos que o assunto não deve ser tratado no presente processo, vez que não se refere especificamente a nenhum dos comandos constantes do Acórdão em

monitoramento.

171. *Por fim, é importante registrar que o processo TC 042.255/2021-0, ainda não julgado, analisou a questão das autorizações ferroviárias e não encontrou achado específico para essa questão, não obstante a determinação constante da representação apresentada pelo MPTCU (TC 041.912/2021- 7), onde foi proferido o Acórdão 173/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que assim dispôs:*

[...] 1.8.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que pode ser dado prosseguimento, dentro de suas competências específicas, às análises de compatibilidade locacional referentes aos requerimentos para autorização, existentes e futuros, informando ao Ministério da Infraestrutura, em destaque, qualquer caso em que tenha se estabelecido incompatibilidade locacional irresolúvel; [...]

1.8.4. apensar estes autos em definitivo ao TC 042.255/2021-0, para que nesse seja promovido o acompanhamento mais detido dos pedidos para autorização de pares origem-destino idênticos, analisando-se, nesses casos, a viabilidade de coexistência de duas ou mais ferrovias ligando os mesmos pontos e os eventuais critérios técnicos a serem adotados para definir quais projetos serão autorizados e quais deverão sofrer adequações para se viabilizarem.

172. *Posteriormente, foi proferido o Acórdão 1.617/2023-Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, como segue:*

9.1. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise os seus procedimentos destinados a analisar a convergência do objeto do requerimento de autorização ferroviária com a política pública do setor ferroviário, conferindo-lhes maior eficiência e considerando as particularidades do caso concreto, de maneira que a consulta ao órgão ministerial seja feita, quando necessário, para esclarecer dúvidas relativas à correspondente política pública, tendo em vista o disposto no art. 25, § 3º, inciso I, da Lei 14.273/2021 e no art. 6º, § 2º, da Resolução-ANTT 5.987/2022;

Conclusão

173. *Tendo em vista a análise procedida, entende-se que se pode considerar cumprido o subitem 9.1.2, do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro.*

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.2.1

174. *Os esclarecimentos da ANTT quanto a este subitem estão na peça 18, p. 6 a 10.*

175. *Em sua resposta a ANTT argumenta que a recomendação do subitem 9.2.1 foi levantada pelo Ministro Relator em seu voto (peça 004, §§ 35 a 39, 41 e 42), e não foi objeto de diligência específica pela equipe de Auditoria da SeinfraPortoFerrovia e não teria sido oportunizado à ANTT se posicionar previamente sobre a temática. Segundo a ANTT não há nexos causal entre o problema identificado pela equipe de auditoria e a recomendação 9.2.1. Na visão da ANTT a recomendação parece generalizar o problema identificado na Rumo Malha Oeste e o extrapola para outras concessionárias sem análise adicional sobre a situação da comunicação de acidentes ferroviários em outras malhas. Cita a revisão recente da Resolução ANTT nº 1.431/2006 que trata do registro e tratamento dos acidentes ferroviários, a qual atenderia a sugestão da Equipe de Auditoria.*

176. *Assim a ANTT considera que a revisão da Resolução 1.431/2006 e solicitar informações detalhadas sobre acidentes graves, por meio de laudo pericial atingiria o objetivo de que os acidentes ferroviários não fossem omitidos. Cita ainda dispositivos da Resolução ANTT 5.902/2020 para demonstrar as ações tomadas. A Agência argumenta que a “imediata reprovação da meta de segurança” desviaria o intuito dessa meta como*



foi definida em Contrato, pois, a Concessionária seria penalizada pela incorreção/omissão da informação bem como teria sua meta de segurança reprovada pelo mesmo motivo, ainda que a tivesse atingido.

177. Considera que essa proposta tiraria o sentido da avaliação da qualidade da prestação do serviço e não considera adequado que a omissão deliberada de comunicação de um único acidente grave possa acarretar a imediata reprovação da meta de segurança do período.

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

178. A ANTT apresentou manifestação complementar, no sentido de que:

114.1 o aludido subitem é uma recomendação, portanto tem caráter colaborativo e informativo, mas não coercitivo.

114.2 a ANTT concluiu que não havia evidências concretas de um comportamento deliberado de omissão na comunicação de acidentes por parte da Rumo Malha Oeste, capaz de justificar uma alteração regulatória para tratar dos procedimentos e comunicações e registro de acidentes ferroviários, além dos existentes.

114.3 as questões que ensejaram a recomendação, já foram analisadas, quando da revisão da Resolução ANTT 1.431/2006, que resultou na edição da Resolução ANTT 5.902/2020, que passou a tratar dos procedimentos para comunicação e registro de acidentes ferroviários, exigindo informações detalhadas sobre esses acidentes, inclusive por meio de laudo pericial.

114.4 a Resolução ANTT 5.902/2020 já prevê penalidade específica, para o caso de omissão de comunicação de acidentes ferroviários, conforme excerto abaixo.

Art. 8º A partir do momento de ocorrência do acidente ferroviário, a concessionária deverá comunicá-lo à ANTT, observando os seguintes meios e prazos: I - acidente ferroviário grave: a) em até 4 (quatro) horas, por meio de correio eletrônico; e b) em até 24 (vinte e quatro) horas, por meio de registro em sistema informatizado indicado pela ANTT; II - demais acidentes ferroviários: em até 48 (quarenta e oito) horas, por meio de registro no sistema informatizado informado pela ANTT. (...) Art. 14. A inobservância das obrigações dispostas nesta Resolução sujeitará a concessionária, ou subconcessionária, às seguintes penalidades: I - por violação aos arts. 6º, 8º, 9º e 10, penalidade de multa, no valor de até 50 (cinquenta) vezes a Unidade Referencial de Sanção - URS;

114.5 a proposta de "imediata reprovação da meta de segurança" não está em consonância com a finalidade da referida meta tal como fora definida no Contrato de Concessão, pois já existe a respectiva penalidade para o caso de omissão de informação (Resolução ANTT 5.902/2020), e, caso admitida a proposta de recomendação, poderia ensejar a penalização da concessionária, ainda que tivesse atendido à meta de segurança, portanto ferindo os princípios da razoabilidade, da finalidade e da proporcionalidade aplicáveis ao processo administrativo (artigo 2º da Lei 9.784/1999).

Análise anterior (peça 34)

179. Cabe esclarecer que a Resolução ANTT 1.431 de 26/04/2006, foi revogada pela Resolução ANTT 5.902, que trata dos acidentes ferroviários, em 21/07/2020. Seu texto representa uma evolução em relação ao texto da resolução revogada, por conta do maior detalhamento e definição de critérios para a caracterização, apuração, e comunicação dos acidentes ferroviários. Prevê penalidades para o não cumprimento dos dispositivos estabelecidos e em especial no que tange a recomendação do item 9.2.1 sobre a comunicação dos acidentes prevê penalidades como multas e advertências e no caso de reincidência multas acrescidas. Para ilustrar as penalizações transcreve-se os dispositivos da Resolução ANTT 5.902/2020:

Art. 16. Aquele que apresentar de forma incompleta, omitir ou falsear informações ou alterar a verdade sobre fato técnico ou jurídico relativos a acidente ferroviário, estará sujeito à penalidade de:

I - multa de até 50 (cinquenta) URS, se for concessionária ou subconcessionária;

II - advertência ou multa, de até 0,15% (quinze centésimos por cento) da receita operacional bruta, se for detentora de outorga de autorização, obedecendo o disposto no art. 15, parágrafo único.

Art. 18. Em caso de reincidência, as penalidades de multa terão seus valores acrescidos:

I - em até 50 (cinquenta) vezes a URS, no caso das infrações previstas no art. 14, inciso I, e no art. 16, inciso I;

II - em até 10 (dez) vezes a URS, no caso das infrações previstas no art. 14, inciso II; e

III - em até 0,15% (quinze centésimos por cento) da receita operacional bruta, no caso das infrações previstas no art. 15 e 16, inciso II.

Parágrafo único. Nos casos de reincidência em que já tenha sido aplicada a penalidade de advertência à concessionária ou detentora de outorga de autorização, deverá ser aplicada a penalidade de multa.

180. Não há, entretanto, nessa resolução a inclusão de dispositivos que atendam a recomendação do subitem 9.2.1, e, portanto, não há evidências de que tenha sido implementada pela ANTT.

181. Não obstante ter sido atualizada a nova Resolução da ANTT, observe-se que no ano de 2020 há o registro de uma autuação por conta da falta de comunicação de acidentes ferroviários de número 3722501 ocorrida no trecho Mairinque – Bauru, PAS 50515.043137/2020-89 (peça 35 do TC 026.116/2020-0, p. 160). Qual seja, por mais que a norma sobre o detalhamento de acidentes tenha evoluído há indícios de que a RMO não a tem cumprido.

182. Pelas razões expostas propõe-se reiterar à ANTT que revise seus normativos para incluir a recomendação do subitem 9.2.1.

Análise após oitiva

183. Conforme sustentado pela Agência, os subitens 9.2.1 a 9.2.5 são recomendações e não tem caráter de obrigação, portanto neste momento devemos avaliar a implementação, ou não, e as razões para eventual não implementação, podendo, eventualmente, provocar este Tribunal, quando necessário.

184. Nesse sentido, cumpre citar trecho do Acórdão 1.530/2011-TCU-Plenário, que compara a expedição de um “alerta” a uma “recomendação”, as quais não tem caráter mandamental:

5. O alerta não possui natureza coercitiva como a determinação expedida pelo Tribunal com amparo na Lei 8.443/1992, podendo dizer que se trata de mera advertência ao gestor público, pois seu descumprimento não pode ser usado como fundamento para qualquer ato futuro por parte desta Corte, a exemplo do que ocorre, no aspecto da ausência de interesse em recorrer, com a recomendação prevista também na Lei Orgânica do TCU e cuja prolação não é condição suficiente para conhecimento de recurso tendente a alterá-la, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, haja vista que sua expedição não acarreta qualquer alteração na esfera jurídica do responsável. (grifo nosso)

185. No caso específico do subitem 9.2.1, a Agência entende que essa recomendação é excessiva, pois fere os princípios da razoabilidade, da finalidade e da proporcionalidade aplicáveis ao processo administrativo (artigo 2º da Lei 9.784/1999), pois uma única

ausência de comunicação de acidente pudesse representar o não atingimento de todo o trabalho desenvolvido pela concessionária no período de avaliação, bem como, que a Resolução ANTT 5.902/2020 já prevê penalidade específica, para o caso de omissão de comunicação de acidentes ferroviários.

186. *Em relação a efetividade da Resolução ANTT 5.902/2020, não há como avaliar essa norma neste momento, nem a Agência ofereceu subsídios para essa análise.*
187. *Por fim, conclui-se que a ANTT não implementou a recomendação, entretanto apresentou justificativas no sentido que foi implementada a Resolução ANTT 5.902/2020, não obstante o fato de que a mesma não tem qualquer impacto sobre o cumprimento da meta de segurança, sob a alegação de que não seria razoável e proporcional, desconsiderar o cumprimento da meta de segurança por conta da omissão de acidentes ferroviários.*
188. *Tendo em vista que se trata de recomendação, deixa-se de propor qualquer outra medida, podendo esta Unidade Técnica realizar trabalho de avaliação dessa questão, em outro momento.*

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.2.2

189. *Os esclarecimentos da ANTT quanto a este subitem estão na peça 18, p. 9 e 10.*
190. *A ANTT informa que a metodologia usada pelos Contratos de Concessão da década de 90 para a avaliação do serviço consistia no estabelecimento de metas anuais para indicadores de produção e de segurança. Esta metodologia usa a Resolução 5.831 de 23/10/2018, que regula o estabelecimento, a revisão e a apuração das metas de produção e de segurança.*
191. *Aduz que novos indicadores foram incluídos em processos de licitação para novas concessões ferroviárias para melhor abranger os aspectos de qualidade monitorados pela ANTT. Cita os indicadores: ISF – Índice de Saturação da Capacidade da Ferrovia, IAFG – Índice de Acidentes Ferroviários Graves, VMP – Velocidade Média de Percurso e IMFL – Idade Máxima da Frota de Locomotivas. Esse conjunto de indicadores é de grande importância para a avaliação do serviço, avalia a ANTT, pois permitem o acompanhamento detalhado e melhor compreensão sobre a atuação das concessionárias. Por essa razão a ANTT aprovou a Agenda Regulatória para o biênio 2023/2024, incluindo o tema “Regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias” para estabelecer a definição de indicadores e regras adicionais para acompanhar, avaliar e incentivar a adequação do serviço. Essa regulamentação a ser proposta será aplicada às concessões das malhas ferroviárias de competência da União.*
192. *No entanto, continua a ANTT, no caso específico da Malha Oeste está em processo de devolução e relicitação, devendo seu contrato ser extinto até fevereiro de 2025, considerando a assinatura do 3º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de relicitação com fundamento no art. 4º da Lei nº 13.448 de 5/6/2017. Declara ainda que “Durante o período de transição, a prestação do serviço deverá observar os aspectos estabelecidos em seu Segundo Termo Aditivo, consoante a supracitada Lei.”*
193. *Desta forma a ANTT avalia que o item 9.2.2 esteja sendo atendido pelo planejamento de atividades de regulação da ANTT para o setor ferroviário.*

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

194. *Não apresentou manifestação complementar.*



Análise anterior (peça 34)

195. A ANTT informou que está desenvolvendo novos indicadores para permitir o acompanhamento detalhado das concessionárias. Aprovou a Agenda Regulatória para o biênio 2023/2024 com a finalidade de definir e estabelecer esses novos indicadores.
196. Foi consultado o sítio da ANTT onde foi acessada a Agenda Regulatória da ANTT, atualizada em 27/02/2023, na qual consta o Eixo Temático 4: Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, item III – Regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias.
197. Evidenciamos assim que o tema está pautado para o biênio 2023/2024 e considera-se que a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário esteja em fase de cumprimento/implementação.
198. Propõe-se que a AudPortoFerrovia verifique, em futuros monitoramentos, os indicadores definidos pela ANTT, seus respectivos resultados e suas efetividades.

Análise após oitiva

199. Não obstante o entendimento constante da instrução anterior (peça 34) e o caráter não mandamental da recomendação, propõe-se tão somente que o presente processo seja apensado ao processo de acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, TC 009.697/2023-3, para análise em conjunto, cabendo dar continuidade ao monitoramento da presente recomendação naqueles autos.

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.2.3

200. Os esclarecimentos da ANTT quanto a este subitem estão na peça 18, p. 10.
201. A ANTT informa que para o quinquênio 2018-2022 foram estabelecidas metas para a concessão Rumo Malha Oeste com base em levantamento de usuários potenciais e de usuários que deixaram de transportar cargas por ferrovia. Naquela ocasião a unidade técnica defendia o retorno gradual de fluxos de transporte que deixaram de ser transportados pela Concessionária, considerando os atuais contratos de transporte e seu histórico de produção.
202. Aduz que os valores de meta pactuados refletem a necessidade do aumento de produção de transporte frente ao ocorrido em anos anteriores. No entanto a ANTT concorda com o ponto levantado na Auditoria Operacional de que os usuários percebem que o acesso ao Porto de Santos tem alternativas mais adequadas e seguras do que a Malha Oeste para o transporte.
203. Assim, a ANTT ressalta que o estudo de demanda não é fator capaz de tornar a RMO em uma alternativa mais eficiente para o transporte de grãos ou combustíveis, exemplifica. O desatendimento da demanda, segundo a ANTT, “passa por outras questões, conforme evidenciado em diversos Relatórios de Inspeção, e Processos Sancionadores havidos nesta Agência.”
204. Conclui informando que a recomendação foi acatada e será tratada oportunamente no âmbito do processo de nova concessão a ser desenvolvido pela ANTT.

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

205. A ANTT apresentou manifestação complementar, no sentido de que:
 - 147.1 o Despacho GEREFE, de 23/02/2023 (peça 18), demonstrou que a existência de estudo de demanda não seria fator intrínseco para tornar a concessionária Rumo Malha Oeste S.A. uma



alternativa mais eficiente para o transporte de determinados produtos, como, por exemplo, grãos e combustíveis.

147.2 *a ANTT evidenciou, ainda, que seria imperioso levar em consideração, naquele momento, o estágio avançado do processo de relicitação da Malha Oeste, destacando o fato de que estar a RMO, atualmente, adstrita aos termos aditivos firmados em consequência do aludido processo de relicitação, tornaria inócua/limitaria eventuais medidas decorrentes dos estudos recomendados.*

147.3 *ademais sustentou a discricionariedade do gestor público, quanto ao momento mais adequado para adoção do ato administrativo, em especial, a luz do binômio necessidade-utilidade e a relação de custo-benefício, para efeito de adotar somente no âmbito do processo da nova concessão.*

147.4 *registrou ainda que um dos motivos para o TCU ter tornado sem efeito o subitem 9.1.1 do acórdão em monitoramento, seria em razão do momento adequado para a realização das atividades constantes desse subitem, que também seria o momento de implementação do subitem 9.2.3, em especial, quando da nova contratação.*

17. Não obstante, apesar de serem improcedentes as razões recursais, penso que a determinação objeto do recurso deva ser tornada sem efeito, de ofício, pois, **segundo informações obtidas no site da ANTT, a Malha Oeste foi qualificada, no âmbito Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, para fins de relicitação (Decreto 10.633/2021).** 18. Como se sabe, a relicitação é o procedimento que compreende a extinção amigável do contrato de concessão e a celebração de um novo ajuste, sob novas condições e com um novo contratado, mediante licitação. 19. Assim, a Rumo S/A estará impedida de participar do certame licitatório que irá promover a nova concessão da Malha Oeste (art. 16 da Lei 13.448/2017), reduzindo, portanto, a concentração empresarial na exploração dos trechos ferroviários anteriormente citados, que era o que justificava a determinação para a elaboração do específico estudo. **20. De todo modo, caberá à ANTT, com observância de seus objetivos e no cumprimento de suas atribuições legais, promover pesquisas e estudos com vistas a encetar uma nova contratação, no contexto da relicitação, que viabilize os investimentos necessários para a recuperação, modernização e ampliação da ferrovia, com base nas melhores práticas regulatórias e com foco nos atuais e potenciais usuários da ferrovia.** Para tanto, o poder concedente poderá contar com o substancial diagnóstico acerca do funcionamento da Malha Oeste elaborado por esta Corte, na auditoria operacional objeto destes autos. **(grifou-se)**

147.5 *o processo de relicitação está em andamento, inclusive os documentos da modelagem e estudos de demandas foram submetidos à Audiência Pública (peça 53), portanto, a Agência está atendendo à recomendação expedida.*

147.6 *Por fim, esclareceu que a recente elaboração do Plano Nacional de Logística 2035 (PNL 2035), pela então Empresa de Planejamento e Logística – EPL, contempla o planejamento estratégico integrado de todos os modos de transporte e envolve o estudo de demanda considerando a atual rede de transportes e diversos cenários futuros, aproximando-se da Política Nacional de Transportes. Nesse sentido, seria contraproducente a ANTT realizar um estudo de demanda de forma geral para o setor ferroviário, face aos princípios da economicidade, da moralidade e da eficiência.*

Análise anterior (peça 34)

206. *Em que pese a posição de que a ANTT acatou e tratará da recomendação oportunamente, a recomendação do subitem 9.2.3 não foi tratada pela Agência até o momento. Tal tratamento será dado na nova concessão a partir do processo de relicitação em andamento.*

207. *Como o processo de relicitação estabelecido no 2º Termo Aditivo não foi concluído no seu prazo, expirado em 19/02/2023 – 24 meses, contados da publicação do Decreto 10.633, de 18/02/2021, como estipulado no § 1º da Cláusula Segunda do referido Termo*

Aditivo, houve a prorrogação nos termos do 3º Termo Aditivo, assinado em 16/02/2023, como definido na alínea “b” da sua Cláusula Terceira, por 24 meses o prazo de vigência do 2º Termo Aditivo, o que levaria o processo de relicitação até a data de 15/02/2025.

208. *Deve-se lembrar que o Contrato de Concessão com duração de 30 anos em vigor é datado de 27/06/1996, portanto a Concessão se extinguirá em junho de 2026.*
209. *Nesse período em que ocorre os adiamentos de prazos para a relicitação, pelo que se evidenciou no Relatório da Auditoria Operacional, a Malha Oeste deverá continuar a prestar um serviço que tem se degradado ano a ano, pois não há, segundo a ANTT instrumentos de regulação que façam com que a Concessionária preste o serviço adequado.*
210. *Nos relatórios da Rumo S.A. evidenciados pelas Figuras 2 e 3 fica evidente o esforço da empresa em aumentar a produção de sua operação Norte enquanto para a Malha Oeste da Operação Sul se verifica a redução de produção.*
211. *O posicionamento da ANTT de que a recomendação do subitem 9.2.3 será tratado oportunamente por ocasião da nova Concessão poderá gerar prejuízo aos usuários da Malha Oeste nos próximos 3 anos ou mais, em função dos prazos em que a nova Concessão será firmada.*
212. *Considerando os fatos expostos deste subitem e da análise do subitem 9.1.2 sobre a demanda de transporte, propõe-se que seja reiterado à ANTT a realização dos estudos de demanda recomendados no subitem 9.2.3.*

Análise após oitiva

213. *Não obstante o entendimento constante da instrução anterior (peça 34) e o caráter não mandamental da recomendação, propõe-se tão somente que o presente processo seja apensado ao processo de acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, TC 009.697/2023-3, cabendo dar continuidade ao monitoramento da presente recomendação naqueles autos.*

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.2.4

214. *Os esclarecimentos da ANTT quanto a este subitem estão na peça 18, p. 10 e 11.*
215. *A ANTT informa que, como indicado em respostas anteriores, acatou a recomendação e persegue o objetivo de aprimorar os meios de interação com os usuários dos serviços de transporte ferroviário de cargas. Cita algumas interações promovidas pela ANTT:*
- I. Tratamento e resposta das manifestações recebidas dos usuários pelos canais de atendimento disponibilizados pela Ouvidoria da ANTT;*
 - II. Realização periódica de Pesquisa de Satisfação de Usuários;*
 - III. Notificação a usuários e associações de usuários, para conhecimento e participação sobre a abertura de Tomadas de Subsídios e Audiências Públicas;*
 - IV. Inclusão de temas, selecionados a partir de interação com associações de usuários, nas Agendas Regulatórias bienais;*
 - V. Acompanhamento de relatórios semestrais de reclamações de usuários apresentados pelas concessionárias à ANTT;*
 - VI. Entrevistas com usuários dos setores agrícola, siderúrgico e de combustíveis, menciona a ocorrida no período entre julho e agosto de 2015;*

- VII. Realização de reuniões com autoridades públicas, menciona a ocorrida em 2/12/2015;*
- VIII. Notificação a detentores de registro de usuário sobre a função de arbitragem pela ANTT sobre as condições de transporte;*
- IX. Instauração da Tomada de Subsídios 011/2018, sobre a demanda na região do Ramal de Pirração;*
- X. Ofício do ano de 2018 aos usuários do transporte ferroviário de cargas, solicitando informações sobre reclamações protocoladas junto às Concessionárias;*
- XI. Evento ocorrido em 23/08/2019 na cidade de Campo Grande/MS para esclarecer os modos de intervenção da ANTT para garantir o atendimento de demandas de transporte ferroviário, para representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Governo do MS, autoridades brasileiras e boliviana e empresas interessadas na fruição do serviço de transporte ferroviário de cargas na Malha Oeste.*
- XII. Notificação em 15/02/2019 aos usuários afetados pela suspensão do fluxo de combustíveis promovida pela Concessionária Ferrovia Centro Atlântica S.A.*

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

- 216. Não apresentou manifestação complementar.*

Análise anterior (peça 34)

- 217. O aprimoramento da comunicação com os usuários corresponde a uma ação contínua que deve evoluir com os meios de comunicação e com as necessidades dos usuários.*
- 218. A lista de ações apresentadas pela ANTT denota que são feitas ações isoladas (anos de 2015, 2018 e 2019) para a comunicação em casos especiais como nos itens de sua resposta VI, VII, IX, X, XI e XII, e outras ações de forma contínua como as citadas nos itens I, II, V.*
- 219. Desta forma considera-se que a recomendação esteja em fase de implementação. Propõe-se que a AudPortoFerrovia verifique, em futuros monitoramentos, os resultados dessa implementação.*

Análise após oitiva

- 220. Considerando a ausência de manifestação complementar sobre este tópico, a análise e proposta feita anteriormente (peça 34), reitera-se essa proposta, cabendo dar continuidade ao monitoramento dessa recomendação nos autos do TC 009.697/2023-3.*

Esclarecimentos da ANTT quanto ao subitem 9.2.5

- 221. Os esclarecimentos da ANTT quanto a este subitem estão no Despacho da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) na peça 19, p. 1 e 2.*
- 222. A ANTT relembra as informações prestadas à então SeinfraPortoFerrovia, por meio do Ofício 22321, nas quais se mencionava o desenvolvimento de projeto piloto de atuação por meio de indicadores e dados das fiscalizações com a revisão do Manual de Fiscalização do Transporte Ferroviário com o intuito de padronizar os relatórios e documentos para o tratamento dos dados objetivando o planejamento e a melhoria dos processos.*
- 223. Quanto à melhoria das informações gerenciais em relação aos Processos Sancionadores, indicou que o Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação – SIFAMA, seria disponibilizado para a SUFER, permitindo à*

Superintendência a utilização dessas informações.

224. *A SUFER atualiza a informação prestada no ano de 2021 e esclarece que o projeto piloto foi convertido em projeto integrado ao Plano de Gestão Anual da ANTT – PGA para o período 2022-2025. A revisão do Manual foi concluída em setembro de 2022 com a sua publicação, enquanto as demais atividades encontram-se em andamento e devem ser desenvolvidas ao longo do ano de 2023.*
225. *Destaca ainda que as informações de acidentes, históricos e autuações já são utilizadas para orientar as ações de fiscalização. Informa que o SIFAMA não foi implementado na SUFER até a presente data, e que esta ação não depende da Superintendência.*

Manifestação complementar da ANTT (peças 50-52)

226. *Não apresentou manifestação complementar.*

Análise anterior (peça 34)

227. *A ANTT relata a evolução da implementação das recomendações do subitem 9.2.5 e definiu o prazo de conclusão para o ano de 2023. Dessa forma considera-se que a recomendação esteja em fase de implementação.*
228. *Cabe, no entanto, recomendar à ANTT que disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência possa concluir efetivamente a implementação do subitem 9.2.5.*

Análise após oitiva

229. *Não obstante o entendimento constante da instrução anterior (peça 34) e o caráter não mandamental da recomendação, propõe-se tão somente que o presente processo seja apensado ao processo de acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, TC 009.697/2023-3, para análise em conjunto, cabendo dar continuidade ao monitoramento da presente recomendação naqueles autos.*
230. *Por oportuno, registre-se que este Tribunal está realizando fiscalização na ANTT (TC 004.720/2023-7), que tem por objeto a realização de Auditoria Operacional acerca da Fiscalização Ferroviária pela ANTT, que contempla o assunto da recomendação.*

Esclarecimentos da Casa Civil quanto ao subitem 9.3

231. *A Casa Civil, em resposta à solicitação de informações retornou o Ofício 784/2023/SE/CC/PR de 02/03/2023 (peça 23), o qual encaminha as Notas Informativas nº 8/2023/SAREC/SAG/CC/PR, de 01/03/2023 (peça 26) e nº 3/2023/CAOC/CGGA/SUGOV/ SE/CC/PR de 15/02/2023 (peça 25), a mensagem eletrônica de 24/02/2023 do Ministério dos Transportes (peça 27), e o Ofício 1/2023/CGOF-I-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF de 15/02/2023 que no entanto é identificado como Ofício Nº 1/2023/SAREC/SAG/CC/PR, como consta dos autos na peça 24.*
232. *A peça 27 esclarece a natureza das recomendações proferidas pelo TCU contida no § 8 do voto do Acórdão 600/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.*
233. *A peça 24, Ofício 1/2023/SAREC/SAG/CC/PR solicita informações ao Ministério dos Transportes para atualizar o Ofício 1174/2021/SE de 04/11/2021, manifestação do então Ministério da Infraestrutura sobre o subitem 9.3.*
234. *A peça 25, a Nota Informativa 3/2023/CAOC/CGGA/SUGOV/SE/CC/PR de 15/02/2023 traz o histórico dos Ofícios desde a publicação do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, recursos, e propõe o encaminhamento do assunto à Secretaria Especial de Análise*

Governamental (SAG/CC) para manifestação.

235. *Finalmente, a Nota Informativa 8/2023/SAREC/SAG/CC/PR, de 01/03/2023 (peça 26), faz novo relato histórico do processo e considera que a CC/PR consultou o Ministério dos Transportes sobre a posição setorial e como resposta obteve o retorno de que os prazos para a manifestação do MT são exíguos, considerando ainda a transição de governo.*
236. *Assim a SAG/CC considera necessária a manifestação assertiva dos órgãos setoriais responsáveis pelo assunto, e, no prazo concedido neste monitoramento não seria possível concluir sobre a conveniência e oportunidade de elaborar proposta de alteração legislativa visando a criação de entidade reguladora específica para o Subsistema Ferroviário Federal.*

Análise anterior (peça 34)

237. *Considera-se que a transição ocorrida com a mudança de governo possa ter prejudicado a análise do subitem 9.3 pelo Ministério da Infraestrutura, atual Ministério dos Transportes e pela Casa Civil.*
238. *Desta forma tal avaliação da conveniência e oportunidade de elaborar proposta de alteração legislativa não foi feita até a presente data.*
239. *Propõe-se reiterar que a Casa Civil e o Ministério dos Transportes conduzam essa avaliação conforme recomendação do subitem 9.3.*

Análise após oitiva

240. *Não obstante o entendimento constante da instrução anterior (peça 34) e o caráter não mandamental da recomendação, entende-se que deve ser considerada “em cumprimento” a recomendação expedida, sem que seja necessário prosseguir o monitoramento, vez que a recomendação já desencadeou as devidas discussões.*

Esclarecimentos do Ministério dos Transportes quanto ao subitem 9.3

241. *Em resposta às solicitações do Ofício de Diligência o Ministério dos Transportes encaminhou o Ofício 36/2023/AECI de 13/03/2023 (peça 29) com três anexos: OFÍCIO 62/2023/SNTF, de 10/03/2023 (peça 30), OFÍCIO 1174/2021/SE, de 05/11/2021 (peça 31) e o OFÍCIO 26/2021/AS/SAINF/SAG/CC/PR de 13/10/2021 (peça 32).*
242. *O Ofício 36/2023/AECI informa que o Ofício N° 62/2023/SNTF e seus anexos contém informações sobre a implementação da recomendação do subitem 9.3.*
243. *O Ofício 62/2023/SNTF de 10/03/2023 (peça 30) ratifica o que fora informado no Ofício N° 1.174/2021/se, de 04/11/2021, (peça 31) de que a recomendação do subitem 9.3 não foi desconsiderada pelo Ministério da Infraestrutura, atual Ministério dos Transportes e que continua em avaliação com a ressalva de que a decisão final se condicionará às diretrizes da Casa Civil a qual tem competência para a coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas.*
244. *Complementa sua informação argumentando que essa é uma política pública de magnitude e que requer discussão com maior amplitude e profundidade. Envolve outros entes governamentais e a sociedade, o que requererá estudos e análises bem como tempo para a tomada de decisão.*
245. *Reitera o posicionamento do Ofício 1.174/2021/SE de que a recomendação continua em avaliação.*

246. O Ofício 26/2021/AS/SAINF/SAG/CC/PR, de 13/10/2021, (peça 31) encaminhado ao então Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Infraestrutura solicitava-lhe a avaliação quanto a pertinência da recomendação do subitem 9.3.
247. Por sua vez o Ofício 1.174/2021/SE de 04/11/2021 (peça 31) fez avaliação preliminar sobre o tema. Informou que a escolha administrativa do então governo envolvia soluções de logística ferroviárias e rodoviárias. O plano do governo então preconizava: Desburocratizar, simplificar, privatizar, pensar de forma estratégica e integrada; o setor pode deixar de ser um gargalo para se transformar em solução”, e “Havendo baixo risco regulatório, o Brasil poderá atrair uma grande quantidade de investimentos, gerando empregos e reduzindo o custo para seus usuários. (peça 31, § 4º)
248. Era considerado à época que a simplificação, a desburocratização, e a redução do risco regulatório preconizadas apontavam para a consolidação das três agências ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres, ANAC – Agência Nacional de Aviação e ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ao invés de criar mais uma agência reguladora como recomendado no subitem 9.3 do Acórdão nº 1.422/2021-TCU-Plenário.
249. No entanto, concluiu, que a recomendação não foi desconsiderada e que quaisquer decisões deveriam ser tomadas em consonância com as diretrizes da Casa Civil.

Análise anterior (peça 34)

250. Com base nos esclarecimentos da Casa Civil e do Ministério dos Transportes, nesta oportunidade, considera-se que o subitem 9.3 não tenha sido avaliado sob a ótica do governo anterior nem do novo governo.
251. Desta forma propõe-se reiterar que a Casa Civil e o Ministério dos Transportes analisem a recomendação do subitem 9.3 do Acórdão nº 1.422/2021-TCU-Plenário.

Análise após oitiva

252. Não obstante o entendimento constante da instrução anterior (peça 34) e o caráter não mandamental da recomendação, entende-se que deve ser considerada “em cumprimento” a recomendação expedida, sem que seja necessário prosseguir o monitoramento, vez que a recomendação já desencadeou as devidas discussões.

CONCLUSÃO

253. Este monitoramento avaliou o atendimento da determinação disposta no subitem 9.1.2, e das recomendações dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, e 9.3, todos do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, sucedido pelo Ministro Antonio Anastasia.
254. Nos termos disciplinados nos Padrões de Monitoramento (parágrafos 32.5.1, 32.5.2 e 54) aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009, apresenta-se Quadro-Resumo com o grau de atendimento das determinações/recomendações constantes dos Acórdãos emitidos em 2021 e 2022.

Quadro-Resumo - Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário e Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário

Grau de implementação das deliberações						
Órgão	Item da Deliberação	Cumprida/ implementada	Em cumprimento/ implementação	Parcialmente cumprida/ implementada	Não cumprida/ implementada	Não aplicável
ANTT	9.1.1					X

Grau de implementação das deliberações						
Órgão	Item da Deliberação	Cumprida/ implementada	Em cumprimento/ implementação	Parcialmente cumprida/ implementada	Não cumprida/ implementada	Não aplicável
ANTT	9.1.2	X				
ANTT	9.2.1				X	
ANTT	9.2.2		X			
ANTT	9.2.3		X			
ANTT	9.2.4		X			
ANTT	9.2.5		X			
Casa Civil e Ministério dos Transportes	9.3		X			
	Quantidade	1	4	0	1	1
	Percentual	14,29%	57,14%	0%	14,29%	14,29%

Obs.: o subitem 9.1.1 foi tornado sem efeito pelo Acórdão 1.825/2022-TCU-Plenário (peça 8), exarado em 10/08/2022 de relatoria do Ministro Jorge Oliveira

255. A partir dos documentos e informações apresentados, verificou-se o seguinte:

- 197.1 a ANTT cumpriu o subitem 9.1.2, quanto a realização da avaliação para a revisão de seus normativos, no entanto não introduziu medida de impacto nas demais empresas do mesmo grupo econômico, para o caso em que uma concessionária desse grupo econômico esteja inadimplente e com desempenho insatisfatório, considerando os seguintes argumentos apresentados, em síntese: a) que a solidariedade não se presume, portanto as demais empresas do grupo econômico que não contribuíram para uma suposta deficiência de uma concessionária, tampouco são partes no contrato de concessão que apresenta deficiências, não poderiam responder por essas deficiências, sob pena de ferir a legislação e jurisprudência vigente; b) se a determinação fosse para rever os normativos vigentes, o prazo seria exíguo, dentro do que é preconizado na agenda regulatória estabelecida pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019; c) este Tribunal estaria adentrando nas competências da Agência, acaso fosse uma determinação de revisão de seus normativos; d) a Agência não detém a competência ampla de regular a matéria, mas se limita à legislação vigente e aos contratos firmados.
- 197.2 quanto a oitiva realizada, a ANTT, a Rumo S/A e a Rumo Malha Oeste comprovaram a situação deficitária em 2021, portanto não havia a possibilidade de distribuição de dividendos que foi apontada na instrução constante da peça 34.
- 197.3 no que diz respeito ao efeito de eventuais autorizações concorrentes a área de atuação da Rumo Malha Oeste, temos a registrar que esse assunto não faz parte do monitoramento dos itens de acórdão tratados neste processo, bem como, a questão está sendo analisada em processo específico (TC 042.255/2021-0), que não encontrou nenhum achado pertinente a essa questão.
- 197.4 sobre as recomendações feitas à ANTT, a Agência esclareceu que os subitens 9.2.1 a 9.2.5 não teriam caráter mandamental, portanto deveriam atender à conveniência e oportunidade da ANTT, logo:
- 197.4.1 a ANTT informou que a recomendação do subitem 9.2.1 não poderia ser cumprida, pois entende que a recomendação é excessiva, pois fere os princípios da razoabilidade, da finalidade e da proporcionalidade aplicáveis ao processo administrativo (artigo 2º da Lei 9.784/1999), pois uma única ausência de comunicação de acidente pudesse representar o não atingimento de todo o trabalho desenvolvido pela concessionária no período de avaliação, bem como, que a Resolução ANTT 5.902/2020 já prevê penalidade específica, para o caso de omissão de comunicação de acidentes

ferroviários, não obstante o fato de que não contemple a recomendação proposta.

- 197.4.2 *a Agência informou que já cumpre a recomendação, tendo em vista os indicadores constantes das novas licitações, entre eles, ISF – Índice de Saturação da Capacidade da Ferrovia, IAFG – Índice de Acidentes Ferroviários Graves, VMP – Velocidade Média de Percurso e IMFL – Idade Máxima da Frota de Locomotivas, que serão utilizados na relicitação da Malha Oeste. Informou ainda que está desenvolvendo novos indicadores para permitir o acompanhamento detalhado das concessões. Em consulta ao sítio eletrônico da ANTT, verificou-se que a Agenda Regulatória pertinente (Eixo Temático 4: Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, item III – Regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias) está pautado para o biênio de 2023/2024, portanto a recomendação está em implementação.*
- 197.4.3 *quanto ao subitem 9.2.3, a ANTT registrou a recente elaboração do Plano Nacional de Logística 2035 (PNL 2035), pela então Empresa de Planejamento e Logística – EPL, sustentando que não seria eficiente a produção de novo estudo, considerando a elaboração do referido plano, bem como, que a recomendação seria atendida por ocasião da relicitação da malha oeste, ainda não concluída, portanto a recomendação está em implementação.*
- 197.4.4 *No que diz respeito ao subitem 9.2.4, esclareceu algumas providências isoladas, ocorridas nos anos de 2015, 2018 e 2019, e outras contínuas, o que indica o estado em implementação da recomendação.*
- 197.4.5 *quanto ao subitem 9.2.5, a ANTT informou que realizou a revisão do manual de fiscalização para padronizar relatórios e documentos, com o objetivo de uniformizar o tratamento de dados e a melhoria de planejamento e de processos. Todavia outras atividades estão em curso e fazem parte do Plano de Gestão Anual da ANTT, período de 2022 a 2025, portanto a implementação está em curso. No que diz respeito a essa recomendação, cabe registrar a Auditoria Operacional acerca da Fiscalização Ferroviária pela ANTT, que contempla o assunto da recomendação.*
- 197.5 *No que diz respeito a última recomendação dirigida à ANTT e Casa Civil da Presidência da República, para que analisem a conveniência e a oportunidade de elaboração de proposta de alteração legislativa visando a criação de entidade reguladora do subsistema ferroviário federal, apartada da entidade reguladora do subsistema rodoviário, o assunto está sendo tratado no âmbito dos destinatários da recomendação, com a ressalva de que a mudança de governo possa ter impactado o seu andamento, mas há indícios de que esteja sendo tratada, tendo em vista as informações apresentadas, que não tem caráter cogente, tendo em vista que se trata de recomendação e pode ser analisado em momento posterior por este Tribunal.*
256. *Portanto, conclui-se que a determinação foi cumprida (subitem 9.1.2), e as recomendações (9.2.1 a 9.2.5 e 9.3) estão em implementação, salvo em relação ao subitem 9.2.1, que é de difícil implementação, conforme razões apresentadas pela Agência.*
257. *Em relação a recomendação não implementada (subitem 9.2.1), deixa de se propor qualquer medida adicional, tendo em vista as justificativas apresentadas pela Agência.*
- 257.1 *Em relação ao subitem 9.2.5, constatou-se questão nova, não tratada no Acórdão monitorado, mas que se entende por pertinente expedir recomendação para que a ANTT disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência conclua efetivamente a implementação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, considerando o que consta na peça 19, p. 2, deste processo.*
258. *Ante essas circunstâncias, propõe-se apensar o presente ao processo de acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, TC 009.697/2023-3, para análise em*



conjunto, cabendo dar continuidade ao presente monitoramento naqueles autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

259. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Antonio Anastasia, com as seguintes propostas:

259.1 Considerar cumprida a determinação do subitem 9.1.2, não implementada a recomendação do subitem 9.2.1, e em implementação as recomendações 9.2.2 a 9.2.5 e 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;

259.2 Recomendar que a ANTT disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência conclua efetivamente a implementação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;

259.3 Determinar o apensamento desses autos ao processo de acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, TC 009.697/2023-3, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, para análise em conjunto;

259.4 Autorizar a continuidade do monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.2.2 a 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, bem como da recomendação ora dirigida à ANTT (parágrafo 201.2), nos autos do TC 009.697/2023-3 e,

259.5 Informar à ANTT, ao Ministério dos Transportes e à Casa Civil 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 que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos.”

3. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento decorrente das determinações e recomendações dirigidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao então Ministério da Infraestrutura, insculpidas no Acórdão 1.422/2021-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, nos seguintes termos:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno e art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. previamente à definição do planejamento para as Malhas Oeste e Sul após o término das concessões atuais, e no prazo máximo de 120 dias, realize estudo acerca dos impactos da concentração do controle das ferrovias na área de abrangência sobreposta entre as duas ferrovias e entre a Malha Paulista, de forma a maximizar a exploração de todas as malhas, considerando aspectos como o fomento a competição e o resguardo do interesse dos usuários, em atenção ao art. 24, incisos II, III e IV da Lei 10.233/2001;

9.1.2. no prazo de 60 dias, avalie o estabelecimento, nos normativos que regem o setor ferroviário, de comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais etc.), em atenção ao art. 24, inciso XVIII da Lei 10.233/2001;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. reveja os normativos referentes à comunicação de acidentes ferroviários, de modo a considerar que a omissão deliberada de comunicação de um único acidente grave acarrete a imediata reprovação da meta de segurança do período, além das demais sanções cabíveis, e prevendo também que o atingimento da meta não seja cancelado e divulgado enquanto houver discussão pendente sobre eventual ausência de comunicação de acidente, de modo que o resultado sobre a segurança somente seja considerado satisfatório se não houver dúvida quanto à transparência e lisura na sua apuração, em atenção aos arts. 24, inciso VIII e 25, inciso IV da Lei 10.233/2001;

9.2.2. implemente sistemática de avaliação e monitoramento com definição de indicadores e metas para acompanhar a adequabilidade do serviço prestado no transporte ferroviário de cargas, levando em consideração as dimensões do serviço prestado previstas no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995 e os resultados já obtidos nas Tomadas de Subsídios ANTT 4/2017 e 13/2018 que trataram do assunto;

9.2.3. promova estudos de demanda regionalizados, levando em consideração as áreas de interseção entre ferrovias cujas cargas podem ser disputadas, com mecanismos de atualizações periódicas, a fim de conhecer a real demanda presente e a demanda futura das malhas reguladas, conforme atribuição prevista no art. 24, inciso I, da Lei 10.233/2001;

9.2.4. aprimore a comunicação com os usuários de forma a propiciar a harmonização dos objetivos das concessionárias, dos usuários e demais envolvidos no transporte ferroviário de cargas, mitigando a desigualdade existente na relação entre esses atores, com vistas a cumprir seu objetivo institucional estabelecido no art. 20, inciso II, alínea “b”, da Lei 10.233/2001;

9.2.5. implemente ferramentas para tratar os dados relativos às fiscalizações técnicas e aos processos sancionadores que possam fornecer informações gerenciais com vistas a aprimorar a sua atuação;

9.3. recomendar ao Ministério da Infraestrutura que, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que analisem a conveniência e a oportunidade de elaboração de proposta de alteração legislativa visando a criação de entidade reguladora do subsistema ferroviário federal apartada da entidade reguladora do subsistema rodoviário, com o aproveitamento do corpo técnico que já se dedica atualmente a esse mister.

2. Posteriormente, em apreciação de pedidos de reexame, por meio do Acórdão 1.825/2022-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, foi tornado sem efeito o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, mantendo-se inalterado o conteúdo dos demais dispositivos.

3. O processo originário (TC 026.116/2020-0) cuidou de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre a concessão da Malha Oeste, nos seus aspectos referentes a operação, manutenção, investimentos, gestão de capacidade e de atendimento às demandas identificáveis na área de abrangência da linha férrea. Como resultado das avaliações foi identificado que a atuação da ANTT:

- a) não tem garantido a prestação de um serviço adequado de transporte ferroviário de carga pela Concessionária;
- b) não tem estimulado o atendimento às demandas existentes na área de abrangência da Malha Oeste; e
- c) não tem sido efetiva no sentido de impedir a degradação das condições operacionais da ferrovia.



4. No presente processo de monitoramento, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) promoveu diligências e realizou a oitiva dos órgãos e entidades jurisdicionadas, inclusive das pessoas jurídicas Rumo Malha Oeste S.A. (concessionária) e Rumo S.A. (controladora da concessionária).
5. A análise dos esclarecimentos prestados pelos respondentes encontra-se materializada no pronunciamento de mérito juntado à peça 58, endossado pelo corpo diretivo da unidade técnica, e que se encontra transcrito no Relatório.
6. Manifesto, desde já, que adiro às conclusões e às propostas sugeridas pela AudPortoFerrovia, sem prejuízo de tecer breves considerações adicionais.
7. No que tange à determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão monitorado, observa-se que foi tratada minudentemente no Relatório (peça 58, p. 5-23). Em síntese, a ANTT esclareceu que a questão foi avaliada internamente, mas que não seria possível implementar alteração normativa, em face de que os fatos apontados (deficiências da Rumo Malha Oeste), os dispositivos contratuais e as normas vigentes não permitiriam tal alteração, sob pena de abuso do poder de regulação e da prática de ilegalidade a ser cometida pela Agência ao estender fatos da concessionária Rumo Malha Oeste a outras empresas do mesmo grupo econômico.
8. A unidade técnica propõe considerar cumprida a referida deliberação, eis que trata de comando para “avaliar” a alteração de normativos que regem o setor ferroviário.
9. Não obstante os numerosos óbices operacionais elencados pela ANTT, não se pode olvidar os achados da auditoria (TC 026.116/2020-0), que atestaram o descumprimento legal e contratual da concessionária em manter a prestação de serviço de transporte na Malha Oeste, bem como a ineficácia da atuação da Agência para preservar as condições de utilização da via.
10. Como bem demonstrado pela unidade técnica, existe demanda por transporte de carga ferroviária na área de influência da Malha Oeste, o que se pode comprovar pelos pedidos de autorização de construção de ramais protocolados na ANTT, partindo de Ribas do Rio Pardo/MS, Três Lagoas/MS, Lençóis Paulista/SP e Maracaju/MS. Entretanto esses ramais serviriam para alimentar outras ferrovias, a saber: Malha Paulista e Malha Sul, também exploradas pelo grupo Rumo. Ou seja, o abandono da Malha Oeste tem o condão de beneficiar diretamente outras empresas da *holding*.
11. Cumpre lembrar que, por ocasião da abertura do mercado de exploração das ferrovias para o setor privado, nos anos 1996-1998, as Malhas Oeste, Sul e Paulista foram concedidas a grupos distintos. A concentração horizontal das três ferrovias sob o mesmo grupo controlador, que se verificou *a posteriori*, foi processada pela ANTT possivelmente sem considerar o efeito conhecido como *cherry picking*. Nessa situação, o agente econômico racional irá priorizar a exploração dos ativos mais rentáveis – no caso concreto, a Malha Paulista – e relegar aqueles que não entreguem a mesma taxa de retorno.
12. Destaco ainda que o Tribunal arquivou o TC 000.329/2025-8 (relator Ministro Aroldo Cedraz), processo que tratava de pedido de solução consensual para a prorrogação do Contrato de Concessão original da Malha Oeste, celebrado em 27/6/1996. Nesse sentido, ressalto que o TCU já possui processo de acompanhamento das medidas adotadas pela ANTT e pelo Ministério da Infraestrutura para a relicitação da ferrovia, no TC 009.697/2023-3, também de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
13. É cediço que o transporte pelo modal ferroviário pode ser caracterizado como um monopólio natural, com custos fixos elevados e economias de escala em função do volume transportado. Além disso, por se tratar de uma indústria de rede física, as regulamentações sobre condições de acesso à malha e valores a serem cobrados pelo uso da infraestrutura são fundamentais

para a atratividade da relicitação pretendida para a Malha Oeste, o que requer um estudo apurado e o estabelecimento de regras claras por parte da Agência reguladora.

14. Desta feita, considerando que os órgãos e entidades responsáveis se encontram atualmente debruçados na remodelagem da concessão da Malha Oeste, entendo oportuno reeditar a deliberação do item 9.1.2 do Acórdão 1.422/2021-Plenário, na forma de recomendação à ANTT, estendendo-a também ao Ministério dos Transportes.

15. Ainda sobre o tema, reputo totalmente descabido o argumento apresentado pela ANTT de que a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) conferiria amplos poderes para a concessionária explorar a malha – como melhor lhe aprouver – e limitaria a atuação da Agência, o que poderia justificar que trechos extensos da via e material rodante fossem abandonados sem maiores implicações. Como bem apontado pela área técnica do TCU, a Lei 13.874/2019 é direcionada à proteção da iniciativa privada no livre mercado, especialmente nos ramos do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico, trabalhista e nas ordenações públicas (art. 1º, § 1º da Lei).

16. Já os contratos de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos remetem à lógica do direito administrativo regulatório, em que o poder concedente é investido de prerrogativas e potestades visando primordialmente ao pleno atendimento dos interesses dos usuários/sociedade (vide art. 6º da Lei 8.987/1995). Ressalto que a elaboração de normas e regulamentos relativos à exploração das ferrovias, inclusive fomentando a competição, é mandamento legal insculpido na Lei de criação da ANTT (art. 24, inciso IV da Lei 10.233/2001).

17. Em relação à recomendação do item 9.2.1 do Acórdão monitorado – que trata dos procedimentos e consectários relativos à comunicação de acidentes na ferrovia – decorrente da constatação na auditoria de vários indícios de subnotificação, a ANTT informou que revisou a norma aplicável (Resolução-ANTT 5.902/2020, em substituição à Resolução-ANTT 1.431/2006). A AudPortoFerrovia aponta que não foi implementada a recomendação na nova Resolução editada pela ANTT e propõe reiterar o comando (peça 58, p. 29).

18. Em que pese a proposta alvitrada pela área técnica e a relevância do tema para a Malha Oeste – que apresenta historicamente índices baixos de segurança, conforme apurado na auditoria – acato a manifestação da ANTT de que a evolução acerca dos procedimentos de comunicação de acidentes deve passar por estudos mais aprofundados, considerando também outras ferrovias. Portanto, deixo de endossar a proposta da unidade instrutiva, sem prejuízo de orientar à AudPortoFerrovia que, em seu planejamento operacional para as próximas fiscalizações, analise a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria sobre o tema (atuação da ANTT sobre a sistemática de comunicação de acidentes ferroviários).

19. Quanto aos demais itens monitorados do Acórdão 1.422/2021-Plenário (9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.3) a análise da unidade técnica conclui que estariam em fase de implementação. Especificamente acerca do item 9.2.5, a AudPortoFerrovia identificou a necessidade de a Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) obter acesso ao Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação (SIFAMA), da própria Agência, com intuito de tornar efetiva a recomendação exarada pelo TCU. Nesse sentido, adiro à proposta de recomendação formulada pela área técnica.

20. Por fim, a UT propõe apensar o presente processo ao TC 009.697/2023-3, acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, para a continuidade do monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.2.2 a 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, bem como da recomendação ora acrescida, naqueles autos. Entendo adequado o encaminhamento sugerido e, após contato entabulado entre Assessorias, verificou-se que há concordância por parte do Gabinete do eminente Ministro Aroldo Cedraz, relator daquele processo.



21. Em acréscimo, faço votos de que os estudos ora em curso para relicitação dessa importante ferrovia – não apenas para o escoamento de cargas do Estado de Mato de Grosso do Sul, mas também com a possibilidade de integração com a logística de outros países do continente – consiga chegar a um bom resultado. Certamente há muito a ser aperfeiçoado no contrato de concessão, considerando as particularidades microeconômicas do transporte ferroviário e evitando-se as falhas que levaram ao sucateamento da Malha Oeste.

22. Ante todo o exposto, enaltecendo mais uma vez o percuciente trabalho empreendido pelos auditores do Tribunal, VOTO no sentido de que o Plenário o seguinte Acórdão que ora apresento.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2615/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.286/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Rumo Malha Oeste S.A. (39.115.514/0001-28); Rumo S.A. (02.387.241/0001-60).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Aleksanders Mirra Novickis (232482/OAB-SP), representando Rumo Malha Oeste S.A e Rumo S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento decorrente das determinações e recomendações dirigidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério da Infraestrutura, insculpidas no Acórdão 1.422/2021-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, posteriormente modificado pelo Acórdão 1.825/2022-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira.

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

9.1. considerar cumprida a determinação do subitem 9.1.2, não implementada a recomendação do subitem 9.2.1, e em implementação as recomendações 9.2.2 a 9.2.5 e 9.3 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;

9.2. recomendar à ANTT e ao Ministério da Infraestrutura que avaliem o estabelecimento, nos normativos que regem o setor ferroviário, de comprovação de que todas as concessões controladas por empresas do mesmo grupo econômico estejam adimplentes e com desempenho satisfatório, como requisito obrigatório para a postulação de novas autorizações por parte da Agência (prorrogação de contratos, extensão de linhas, abertura de novos ramais etc.), em atenção ao art. 24, inciso XVIII da Lei 10.233/2001;

9.3. recomendar à ANTT que disponibilize os sistemas necessários à operação da SUFER, no caso específico do sistema SIFAMA, para que essa Superintendência conclua efetivamente a implementação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário;



9.4. apensar o presente processo ao TC 009.697/2023-3, acompanhamento da relicitação da Malha Oeste, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e autorizar a continuidade do monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.2.2 a 9.2.5 do Acórdão 1.422/2021-TCU-Plenário, bem como das recomendações ora dirigidas à ANTT e Ministério dos Transportes, naqueles autos;

9.5. orientar a AudPortoFerrovia para que, em seu planejamento operacional para as próximas fiscalizações, analise a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria sobre a atuação da ANTT sobre a sistemática de comunicação de acidentes ferroviários; e

9.6. comunicar a presente decisão à ANTT, ao Ministério dos Transportes, à Casa Civil da Presidência da República e demais interessados, informando aos destinatários que o teor integral da decisão poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2615-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 031.333/2015-0 [Apensos: TC 002.009/2019-6, TC 002.010/2019-4]

Natureza(s): I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA

Responsável: Jorge Abdon Fair (186.436.205-72).

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

Representação legal: Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Leila Rodrigues Fair; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jocelino Abdon Fair Neto; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jorge Abdon Fair Filho; Rodrigo Isaac de Freitas Martins (19644/OAB-BA), João Ricardo Santos Trabuco (42.070/OAB-BA) e outros, representando Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MUNICÍPIO DE IBIRATAIA/BA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE, EXERCÍCIO 2007. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. NOVOS ELEMENTOS CAPAZES DE ELIDIR O DÉBITO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Jorge Abdon Fair em face do Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 229), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 230-231) e do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 232):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Jorge Abdon Fair (peça 73) contra o Acórdão 12.888/2018-TCU-1ª Câmara (peça 32, relator Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel o Sr. Jorge Abdon Fair (CPF 186.436.205-72), nos termos do disposto no art. 12, §3º, da Lei 8.443/92;

9.2. com fundamento nos 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, julgar irregulares as contas do Sr. Jorge Abdon Fair (CPF 186.436.205-72), condenando-o ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 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
164.000,00	01/01/2008

9.3. aplicar ao Sr. Jorge Abdon Fair (CPF 186.436.205-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

9.5. dar ciência da presente deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), bem como à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para as providências que considere cabíveis.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Jorge Abdon Fair, ex-prefeito

do Município de Ibirataia/BA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola (PDDE-PDE-Escola), no exercício de 2007.

2.1. Para a execução do programa, foram transferidos R\$ 164.000,00 em 29/12/2007, por meio da Ordem Bancária (OB) 2007OB530519, e R\$ 32.000,00 em 18/12/2008, por intermédio da OB 2008OB523959. O saldo transferido em 2007 foi reprogramado para 2008. O prazo previsto para prestação de contas foi até 28/2/2009 (peça 1, p. 263).

2.2. O Tomador de Contas concluiu encontrar-se caracterizado dano ao erário em decorrência de o saldo do exercício anterior indicado na prestação de contas de 2008 (R\$ 0,00) divergir do saldo apontado na prestação de contas daquele exercício, gerando uma diferença no valor histórico de R\$ 164.000,00, de responsabilidade do Sr. Jorge Abdon Fair (peça 1, p. 263-275).

2.3. A Controladoria-Geral da União manifestou concordância com o referido relatório, pronunciando-se pela irregularidade das contas (peça 1, p. 289-293), e o Ministro da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas nos autos (peça 1, p. 295).

2.4. No âmbito do TCU, a então Secretaria de Controle Externo do Estado da Bahia (Secex-BA) entendeu haver irregularidade na prestação de contas, que não permitiu aferir a boa e regular aplicação de verba transferida à conta do PDDE em 2007, e reprogramada para 2008 (peça 7).

2.5. O responsável foi chamado aos autos em citação (peças 11 e 14), trouxe aos autos suas alegações de defesa, e solicitou novo prazo para encaminhar documentos adicionais (peça 13). No entanto, não apresentou novos elementos.

2.6. A Secex-BA, de modo uníssono, entendeu que os esclarecimentos originalmente prestados não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas, propondo que as contas do recorrente fossem julgadas irregulares, com a imputação do débito apurado e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 15 a 17).

2.7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em ato representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, constatou potencial nulidade da citação, dada a inespecificidade do ofício citatório, e recomendou a renovação do expediente, de modo a explicitar que os recursos impugnados se referiam àqueles transferidos ao Município de Ibirataia/BA no âmbito da ação PDDE-PDE-Escola, no exercício de 2007 (peça 18).

2.8. O relator, Min. Augusto Sherman, concordou com a preliminar suscitada pelo MPTCU, no sentido de renovar o expediente citatório, especificando os recursos impugnados (peça 19).

2.9. O Sr. Jorge Abdon Fair foi novamente chamado em citação (peças 20 a 23 e 25), mas tudo que fez foi requerer juntada de procuração e solicitar a habilitação dos seus procuradores no portal do TCU, com liberação de vista e cópia eletrônica do processo (peça 24).

2.10. Transcorridos nove meses do pleito sem a apresentação de novos elementos de defesa, a Secex-BA considerou inexistentes nos autos elementos que demonstrassem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, razão pela qual renovou o encaminhamento anteriormente sugerido – o julgamento pela irregularidade das contas, com a imputação do débito apurado e aplicação da multa (peças 28 a 30).

- 2.11. *O MPTCU, em ato representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu com o encaminhamento da unidade técnica (peça 31).*
- 2.12. *O relator, Min. Augusto Sherman, concordou com a proposta da unidade técnica, corroborada pelo MPTCU, destacando que cabe ao gestor o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos (peça 33).*
- 2.13. *O Tribunal acolheu tais entendimentos por meio do Acórdão 12.888/2018-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman (peça 32).*
- 2.14. *Passados quase cinco anos da publicação do julgado, o recorrente opôs embargos de declaração contra a deliberação previamente descrita (peças 62 a 72).*
- 2.15. *Os embargos declaratórios não foram conhecidos em razão da sua intempestividade, nos termos do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992 e do art. 287, § 1º, do RI/TCU, por meio do Acórdão 3.154/2024-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman (peça 131).*
- 2.16. *O recorrente, Sr. Jorge Abdon Fair, insurgiu-se contra a referida deliberação, interpondo recurso de revisão (peças 73 a 130), que teve proposta de negativa de provimento pela Unidade de Auditoria em Recursos (AudRecursos) (peças 60 e 61), a qual o MPTCU, em ato representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado manifestou-se de acordo (peça 162).*
- 2.17. *Nesse momento, o recorrente, por meio de seus procuradores (peça 163), junta aos autos atestado de óbito (peça 164), bem como documentação complementar (peças 165 a 216), documentos que o relator, Min. Antonio Anastasia, encaminha para a AudRecursos para exame, e posterior manifestação do MPTCU (peça 217).*

ADMISSIBILIDADE

3. *Manifesta-se pela proposta de conhecimento dos novos elementos juntados ao recurso de revisão, nos termos do despacho de peça 217.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *O presente exame contempla as seguintes questões:*

- a) *óbito do responsável;*
- b) *regular aplicação dos recursos.*

5. Óbito do responsável

5.1. *A certidão de óbito do Sr. Jorge Abdon Fair foi juntada aos autos, mas não houve pedido relacionado a esse novo elemento (peça 163).*

Análise:

5.2. *Preliminarmente, observou-se que o óbito do responsável poderia resultar em falha na representação processual, pois os procuradores juntaram novos elementos nos autos (peças 164 a 216), em nome do responsável, mas não haviam comprovado ter obtido novo mandato em nome do espólio ou dos sucessores, conforme arts. 75, inc. VII, 110 e 618, inc. I, do Código de Processo Civil.*

5.3. *No âmbito do Acórdão 3.461/2017-TCU-2ª Câmara, relator Min. André de Carvalho, o colegiado, acolhendo o voto do relator, entendeu caber ao espólio ou herdeiros e legatários do falecido promover a regularização de suas representações nos autos, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador, excetuando-se a juntada da certidão de óbito, que tenderia a contribuir para a apuração da verdade material.*

5.4. *Nesse contexto, por uma questão de racionalidade processual, de modo a evitar posteriormente declaração de nulidade dos atos, promoveu-se diligência ao representante legal do Sr. Jorge Abdon Fair para encaminhar ao TCU instrumento de procuração válido, uma vez que o documento apresentado não indica expressamente poderes regularização da representação dos sucessores. Foi apresentada a procuração (peça 223).*

5.5. *A ocorrência do óbito do Sr. Jorge Abdon Fair, em si, não impacta em nenhuma deliberação do Acórdão 12.888/2018-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman, nem na proposta de negativa do recurso de revisão anteriormente apresentado (peças 135 e 136), pois o referido óbito ocorreu em 8/11/2024 após o trânsito em julgado da decisão (peça 54).*

5.6. *Conforme previsto no § 1º do art. 3º da Resolução TCU 178/2005, com redação dada pela Resolução TCU 234/2010, o falecimento do responsável após o trânsito em julgado do acórdão que lhe condenou em débito ou aplicou multa não impede a constituição nem o curso do processo de cobrança executiva, sendo tal entendimento exposto em diversos julgados, como nos Acórdãos 1.664/2022-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, 2.952/2020-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler e 599/2015-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro.*

5.7. *Em relação ao débito, independente do momento em que tenha ocorrido o óbito, o ressarcimento ao erário também deve ser suportado pelos sucessores, no limite do patrimônio transferido, por força do art. 5º, inc. XLV, da Constituição Federal (CF).*

5.8. *No caso da multa, aplica-se o princípio da não transcendência da pena ou da responsabilidade pessoal, em vez da mera responsabilidade patrimonial, prevalecendo o caráter personalíssimo da sanção. No entanto, tendo ocorrido a morte após o trânsito em julgado, a multa já se converteu em dívida de valor, devendo a obrigação de reparar ser estendida aos sucessores.*

5.9. *Nesse sentido, o falecimento do responsável não interfere no direito de a União receber os recursos – na qualidade de credora –, devendo a dívida deve ser transferida aos sucessores, respeitando o limite do patrimônio transmitido. No caso, aplica-se o princípio da responsabilidade patrimonial, em vez do princípio da responsabilidade pessoal.*

5.10. *Logo, entende-se que o óbito do Sr. Jorge Abdon Fair, por si só, não é um elemento novo que justifique a revisão do Acórdão 12.888/2018-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman.*

6. Regular aplicação dos recursos

6.1. *Juntou-se aos autos elementos considerados potencialmente capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos (peças 165 a 216), mas sem pedido ou esclarecimento a seu respeito.*

Análise:

6.2. *Foram trazidos ao presente processo documentos que indicam liberação de recursos (peças 165 a 167 e 176 a 206), demonstrativos de execução físico-financeira (peça 168), análises da prestação de contas (peça 169), itens encaminhados pela prefeitura e pelo recorrente (peças 170 a 175), relatórios de prestação de contas (peças 207 a 211), e extratos bancários (peças 212 a 216).*

6.3. *No que tange à execução financeira, foram apresentados extratos extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef)/FNDE, para a Escola Eraldo Tinoco de Melo (peças 176 a 179), a Caixa Escolar Raízes e Asas (peças 180 a 190), a APM da Escola Municipal Mariana Andrade Meira (peças 191 e 192), a Escola Estadual de 1º*

Grau Mauro Barreira de Alencar (peças 193 a 196) e Associação de Pais e Mestres do Colégio Municipal Paulo Souto (peças 197 a 200).

6.4. *Embora não alegado pela parte, presume-se que “Caixa Escolar Raízes e Asas” (CNPJ 02.071.464/0001-14, em registro do Sige) faça referência à prestação de contas apresentada pela Escola José Firmino da Silva (peças 112 e 116).*

6.5. *Os documentos apresentados corroboram a informação já apresentada pela AudRecursos (peça 160, p. 11) de que o débito imputado ao recorrente (R\$ 164.000,00 em valores históricos) tem como referência transferências a cinco unidades executoras, do seguinte modo:*

- a) R\$ 43.000,00, pelo Colégio Paulo Souto 2/1/2008;*
- b) R\$ 43.000,00, pela Escola Municipal Mauro Barreira de Alencar em 2/1/2008;*
- c) R\$ 31.000,00, pela Escola Municipal Mariana Andrade Meira em 2/1/2008;*
- d) R\$ 31.000,00, pela Escola José Firmino da Silva em 2/1/2008.*
- e) R\$ 16.000,00, pela Escola Eraldo Tinôco de Melo em 2/1/2008;*

6.6. *Comparando-se os saldos devedores e credores nos extratos das referidas unidades (peças 176 a 200 e 212 a 216) com as notas fiscais anteriormente apresentadas (peças 85 a 129), identifica-se, em alguns casos, correspondência entre os valores dos documentos fiscais e movimentações bancárias. No entanto, grande parte dos registros apresenta valores não coincidentes.*

6.7. *Existe a possibilidade de que alguns pagamentos relacionados à aquisição de bens e serviços tenham sido consolidados em uma única movimentação bancária, ou que determinados pagamentos de notas fiscais tenham sido realizados de forma parcelada. No entanto, os referidos extratos apresentados pelo recorrente não fornecem informações claras ou suficientes para confirmar se alguma dessas situações efetivamente aconteceu.*

6.8. *É de se citar que foram apresentados demonstrativos consolidados da execução físico-financeira das unidades executoras (peça 168, p. 1-2, peça 170, p. 2-3, peça 171, p. 2, peça 172, p. 2 e 4, peça 173, p. 2-3, e peça 174, p. 2). Contudo, esses são cópias de documentos apresentados ao FNDE entre 2008 e 2013, e que foram considerados pela autarquia como insuficientes para demonstrar a correta alocação dos recursos impugnados (peça 1, p. 223-225, e peça 169).*

6.9. *No entanto, novos documentos apresentados nos relatórios de prestação de contas trazem, de forma sistematizada, detalhamento de ações e despesas com demonstrativos de execução da despesa e de pagamentos efetuados para todas as escolas que receberam os recursos, com assinaturas dos dirigentes da unidade escolar, ou os seus representantes legais (peça 207, p. 3-7, peça 208, p. 8-12, peça 209, p. 7-11, peça 210, p. 7-12 e peça 211, p. 10-18).*

6.10. *Analizando-se os referidos relatórios, observa-se a sua capacidade de demonstrar a conformidade de receitas e despesas, complementando análises anteriormente realizadas por esta unidade técnica especializada em recursos (peça 160, p. 10-15).*

6.11. *Em relação ao Colégio Paulo Souto e à Escola Municipal Mariana Andrade Meira, o recorrente já havia apresentado documentos fiscais que indicavam correspondência entre os movimentos devedores e credores, (peça 160, p. 11-12), sendo que os novos documentos apenas corroboram essa conclusão (peças 208 e 210).*

6.12. *No que se refere à Escola Eraldo Tinôco de Melo, havia uma divergência de R\$ 3.692,05 entre os recursos recebidos, a renda proveniente de aplicação financeira e o valor constantes das notas fiscais (peça 160, p. 13). Novos documentos apresentados, nos*

valores de R\$ 814,45 e 2.874,60 (peça 207, p. 128), e um erro de leitura da grafia o valor da Nota Fiscal 00036 da empresa “Papel & Cia” (peça 207, p. 113), indicam a compatibilidade dos saldos.

6.13. Para a Escola Mauro Barreira de Alencar, a divergência apurada foi de R\$ 6.726,82 (peça 160, p. 13), contudo, foram apresentados dois novos documentos fiscais, nos valores de R\$ 2.050,00 (peça 209, p. 34) e de R\$ 4.678,42 (peça 209, p. 48) – ambos com o respectivo atesto –, que, se somados, indicam valores coerentes de ingressos e receitas (com uma diferença ínfima de R\$ 1,60).

6.14. Por fim, no que concerne à Escola José Firmino da Silva, havia uma diferença já pequena, no valor de R\$ 30,00 (peça 160, p. 14), e identificou-se, no relatório de prestação de contas, que R\$ 21,13 foram referentes a imposto retido e R\$ 4,95 referentes a saldo devolvido, o que também indica coerência na movimentação dos recursos, sendo a diferença residual de baixa significância.

6.15. Assim sendo, tem-se elementos para afirmar que existe correspondência entre o débito imputado ao recorrente no item 9.2 do julgado condenatório e as despesas informadas nos relatórios de prestação de contas das escolas que receberam os recursos. Persiste a irregularidade decorrente de diversos documentos fiscais apresentados não terem atesto (alguns apresentam rubricas).

6.16. No entanto, entende-se ser possível considerar que pareceres de Associações de Pais e Mestres (APM) manifestando-se pela concordância com os serviços prestados e compras realizadas (peças 208 a 211, p. 3) podem sanar eventuais falhas no atesto, de modo a serem falhas meramente formais, vide enunciado do Acórdão 12.342/2021-TCU-2ª Câmara, relator Min. Augusto Nardes:

7. A ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados.

7.1. É de se frisar que no caso específico da Escola Eraldo Tinôco de Melo, não foi anexada aos autos manifestação expressa de aceitação dos serviços executados e das aquisições efetuadas pela APM, mas houve o encaminhamento da prestação de contas pelo presidente da associação “juntamente com toda a documentação da execução dos recursos” (peça 207, p. 2).

7.2. Sem prejuízo, as transferências foram registradas no Sistema Integrado de Gestão Financeira/FNDE, e os relatórios de prestação de contas de todas as unidades escolares (peças 207 a 211) mostram-se adequadamente instruídos com planilhas de pesquisas de preços, atas de verificação das melhores ofertas pelas referidas associações, busca por certidões negativas das empresas contratadas e cópias de notas fiscais e cheques emitidos.

7.3. Tais novos documentos indicam o atendimento às regras estabelecidas no art. 22, inc. I, da Resolução CD-FNDE 27/2006, bem como o entendimento do Acórdão 861/2007-TCU-2ª Câmara, relator Min. Aroldo Cedraz, prolatado à época da execução das despesas, que indica zelo do ente municipal à época em manter arquivo de documentos previstos para a prestação de contas, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos transferidos.

7.4. Assim sendo, propor-se-á, com fundamento no princípio da verdade material, considerar os novos elementos como capazes de demonstrar a transferência dos recursos às escolas e a boa e regular aplicação dos valores transferidos, de modo a elidir o débito previsto no item 9.2 do Acórdão 12.888/2018-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman.

7.5. *Caso acolhida a proposta do parágrafo anterior, persiste apenas a irregularidade decorrente de o Sr. Jorge Abdon Fair ter apresentado o saldo do exercício anterior indicado na prestação de contas em divergência do saldo apontado na prestação de contas no exercício, conforme se extrai da Informação 489/2012 (peça 1, p. 93-94), Parecer 78/2014 (peça 1, p. 233-237) e do Relatório de TCE 86/2015 (peça 1, p. 263-277).*

7.6. *Entende-se que tal irregularidade possui baixa significância, e considerando que questões de repercussão materialmente irrelevante justificam o julgamento pela regularidade com ressalva das contas (vide, por exemplo, enunciado do Acórdão 2.096/2018-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo), propõe-se julgar as contas do gestor falecido como regulares com ressalva, excluindo-se a multa aplicada no item 9.3 do julgado condenatório.*

7.7. *Cabe destacar que o Sr. Jorge Abdon Fair não foi condenado por omissão no dever de prestar contas, pois, conforme informações do FNDE, essas foram prestadas tempestivamente em 26/2/2009 (peça 1, p. 5 e 263), restando apenas a divergência de saldos, irregularidade de baixa significância que não compromete a demonstração da adequada alocação dos recursos.*

7.8. *Nesse contexto, sugestiona-se considerar que a nova documentação apresentada pelo recorrente é capaz de elidir o débito imputado no item 9.2 e da multa aplicada no item 9.3 do acórdão condenatório, com provimento do recurso.*

CONCLUSÃO

8. *Do exame, é possível concluir que:*

- a) *o falecimento do responsável após o trânsito em julgado do acórdão que lhe condenou em débito ou aplicou multa não impede a constituição nem o curso do processo de cobrança executiva;*
- b) *observa-se correspondência entre os valores impugnados e as despesas descritas nos relatórios de prestação de contas das unidades de ensino que receberam os recursos, corroboradas por notas fiscais;*
- c) *a ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados;*
- d) *os relatórios de prestação de contas mostram-se adequadamente instruídos com planilhas de pesquisas de preços, atas de verificação das melhores ofertas, busca por certidões negativas das empresas contratadas e cópias de notas fiscais e cheques emitidos;*
- e) *propõe-se, com fundamento no princípio da verdade material, considerar que os novos elementos como capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos valores transferidos, de modo a elidir o débito;*
- f) *a irregularidade decorrente de apresentar saldo de exercício anterior em divergência do saldo apontado na prestação de contas possui baixa significância, e, isoladamente, justifica apenas ressalva nas contas, com exclusão da multa.*

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:*

- g) *conhecer dos novos elementos e do recurso anteriormente apresentado e, no mérito, dar-lhe provimento para:*
- h) a.1) *julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Jorge Abdon Fair;*



- i) *a.2) em consequência, tornar sem efeito o débito imputado ao recorrente no item 9.2 do acórdão condenatório e a multa aplicada no item 9.3 do referido julgado;*
- j) *informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Jorge Abdon Fair contra o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

2. Na origem, o processo tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor de Jorge Abdon Fair, ex-prefeito de Ibirataia/BA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola (PDDE-PDE-Escola), no exercício de 2007. O fundamento para a instauração foi a impugnação do valor de R\$ 164.000,00 disponibilizado ao município no final de 2007 e reprogramado para aplicação no exercício seguinte, tendo em vista que não houve registro do referido montante na prestação de contas apresentada em 2008.

3. Em apreciação de mérito da tce, ante a revelia do responsável regularmente citado, o Tribunal, mediante o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara (mantido pelo Acórdão 3154/2024-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti; não conhecimento de embargos de declaração intempestivos), decidiu, em síntese, julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Nesta etapa, examina-se recurso de revisão (peças 73 a 130) interposto contra o acórdão condenatório pelo ex-prefeito, cuja peça recursal trouxe elementos potencialmente aptos a demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos. Houve a posterior juntada de certidão de óbito do Sr. Jorge Abdon Fair, ocorrido em 8/11/2024 (peça 163-164).

5. Em instrução do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 229), concluiu que:

7. Do exame, é possível concluir que:

- a) o falecimento do responsável após o trânsito em julgado do acórdão que lhe condenou em débito ou aplicou multa não impede a constituição nem o curso do processo de cobrança executiva;
- b) observa-se correspondência entre os valores impugnados e as despesas descritas nos relatórios de prestação de contas das unidades de ensino que receberam os recursos, corroboradas por notas fiscais;
- c) a ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados;
- d) os relatórios de prestação de contas mostram-se adequadamente instruídos com planilhas de pesquisas de preços, atas de verificação das melhores ofertas, busca por certidões negativas das empresas contratadas e cópias de notas fiscais e cheques emitidos;



e) propõe-se, com fundamento no princípio da verdade material, considerar que os novos elementos como capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos valores transferidos, de modo a elidir o débito;

f) a irregularidade decorrente de apresentar saldo de exercício anterior em divergência do saldo apontado na prestação de contas possui baixa significância, e, isoladamente, justifica apenas ressalva nas contas, com exclusão da multa.

6. Desse modo, a AudRecursos, em pronunciamentos uniformes (peças 229-231), acolhidos pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 232), propôs conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para julgar regulares com ressalva as contas do recorrente, tornando sem efeito o débito imputado e multa aplicada mediante o acórdão recorrido.

7. Apresentado o relato resumido da matéria, declaro minha concordância com os pareceres nos autos, cujos fundamento adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves destaques.

8. Verifico que a peça recursal veio acompanhada de diversos documentos que indicam a liberação de recursos (peças 165 a 167 e 176 a 206), tendo sido juntados demonstrativos de execução físico-financeiras (peça 168), análises da prestação de contas (peça 169), relatórios de prestação de contas (peças 207 a 211) e extratos bancários (peças 212 a 216).

9. Em ampla reanálise da documentação já apresentada anteriormente ao FNDE, juntamente com os novos documentos apresentados, a unidade técnica verificou que os elementos reunidos *“trazem de forma sistematizada, detalhamento de ações e despesas com demonstrativos de execução da despesa e de pagamentos efetuados para todas as escolas que receberam os recursos, com assinaturas dos dirigentes da unidade escolar, ou os seus representantes legais (peça 207, p. 3-7; peça 208, p. 8-12; peça 209, p. 7-11; peça 210, p. 7-12; e peça 211, p. 10-18)”*.

10. Concorro, pois, com as conclusões da unidade no sentido da existência de correspondência entre o débito imputado ao ex-prefeito no item 9.2 do acórdão condenatório e as despesas informadas nos relatórios de prestação de contas das escolas que receberam os recursos, relevadas algumas falhas formais e divergências de saldo de baixa significância. Assim, o débito imputado pode ser afastado.

11. É de se esclarecer que o Sr. Jorge Abdon Fair não foi condenado por omissão no dever de prestar contas, visto que tal obrigação foi prestada tempestivamente em 26/2/2009, restando não esclarecida, até então, a divergência do saldo apontado. Conforme explicitado, tal pendência foi superada.

12. Desse modo, acolhendo os pareceres nos autos, cabe dar provimento ao recurso de revisão interposto, de modo a tornar insubsistente o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara, bem como julgar regulares com ressalva as contas do ex-gestor falecido.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2616/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.333/2015-0.

1.1. Apensos: 002.009/2019-6; 002.010/2019-4

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



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

3.2. Responsável: Jorge Abdon Fair (186.436.205-72).

3.3. Recorrente: Jorge Abdon Fair (186.436.205-72).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

8. Representação legal: Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Leila Rodrigues Fair; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jocelino Abdon Fair Neto; Luiz Otavio Teixeira (71236/OAB-DF), Jutahy Magalhaes Neto (23066/OAB-DF) e outros, representando Jorge Abdon Fair Filho; Rodrigo Isaac de Freitas Martins (19644/OAB-BA), João Ricardo Santos Trabuço (42.070/OAB-BA) e outros, representando Prefeitura Municipal de Ibirataia - BA.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Jorge Abdon Fair contra o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão, e, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de:

9.1.1. tornar insubsistente o Acórdão 12.888/2018-1ª Câmara;

9.1.2. julgar regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas de Jorge Abdon Fair, dando-lhe quitação;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2616-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 047.646/2020-9 [Apenso: TC 003.641/2019-8]

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro

Responsáveis: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20).

Interessados: Antônia Regina Pinho da Costa Leitão (061.991.003-87); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87).

Representação legal: Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF), Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky (38.672/OAB-DF) e outros, representando Antônia Regina Pinho da Costa Leitão; Marta de Castro Meireles (130114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antonio Barroso (52839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS PELO SESC/ARRJ ENTRE 2016 E 2018. DESPESAS INCOMPATÍVEIS COM A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE. PAGAMENTOS ANTECIPADOS. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM FUNDAMENTO LEGAL. CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO. REJEIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA.

RELATÓRIO

Em exame recurso de reconsideração interposto por Marcelo José Salles de Almeida em face do Acórdão 755/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus).

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a instrução produzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a qual contou com a anuência da direção da unidade (peças 189-190) e do Ministério Público junto ao TCU, representando pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 191):

“INTRODUÇÃO



1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcelo José Salles de Almeida (peça 172) contra o Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (peça 146).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. excluir da relação processual Luiz Gastão Bittencourt da Silva e Antônia Regina Pinho da Costa Leitão;

9.2. julgar irregulares as contas de Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, nos termos dos arts. 1, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora devidos calculados desde as datas de ocorrência indicadas até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento aos cofres da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

<u>Data de ocorrência</u>	<u>Valor histórico (R\$)</u>
<u>5/10/2017</u>	<u>112.000,00</u>
<u>26/10/2017</u>	<u>112.000,00</u>
<u>10/5/2018</u>	<u>112.000,00</u>
<u>15/9/2017</u>	<u>76.800,00</u>
<u>7/12/2017</u>	<u>160.000,00</u>
<u>7/12/2017</u>	<u>96.000,00</u>
<u>14/12/2017</u>	<u>89.600,00</u>
<u>30/9/2016</u>	<u>975.000,00</u>
<u>22/11/2016</u>	<u>325.000,00</u>
<u>3/10/2016</u>	<u>322.500,00</u>
<u>18/11/2016</u>	<u>107.500,00</u>
<u>28/7/2016</u>	<u>200.000,00</u>
<u>28/7/2016</u>	<u>300.000,00</u>
<u>10/8/2016</u>	<u>300.000,00</u>
<u>4/8/2016</u>	<u>65.995,00</u>
<u>4/8/2016</u>	<u>1.392.000,00</u>
<u>15/12/2016</u>	<u>340.000,00</u>
<u>6/9/2017</u>	<u>161.250,00</u>
<u>9/11/2017</u>	<u>53.750,00</u>
<u>30/10/2017</u>	<u>150.000,00</u>
<u>14/12/2017</u>	<u>50.000,00</u>

9.3. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 865.000,00 (oitocentos e sessenta e cinco mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a

contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 58 inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 34.500,00 (trinta e quatro mil e quinhentos reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.5. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando 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 anterior, o das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro e aos responsáveis. (grifo nosso)

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada em cumprimento ao Acórdão 13.260/2020-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Substituto André de Carvalho (TC 003.641/2019-8), mediante conversão de representação formulada pelo Conselho Fiscal do Serviço Social do Comércio (Sesc), acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ), entre 2016 e 2018, relacionadas à execução de contrato para prestação de serviços de intermediação de mídia publicitária (peça 1).

2.1. Autuado o feito, foram realizadas as citações, audiências e diligências autorizadas pelo acórdão originário (peças 5-8).

2.2. A partir do exame dos elementos obtidos (peças 66-69 e 85-86), foram promovidas audiências e citações adicionais por irregularidades e débitos não contemplados na inicial (peças 110-111).

2.3. Os responsáveis, respectivos ilícitos imputados e correspondentes notificações seguem compendiados no quadro a seguir:

Responsáveis	Ilícitos	Espécie de notificação	Ofícios* (peças)
- Orlando Santos Diniz (presidente do Sesc/RJ);	Superfaturamento no contrato firmado com a empresa PI Representações de Veículos Publicitários	Citação	17, 33 e 61-62
-Marcelo José Salles de Almeida (diretor do	Realização de despesas cujos objetos não se coadunam com a missão institucional do Sesc	Citação	115-117 e 127



Responsáveis	Ilícitos	Espécie de notificação	Ofícios* (peças)
Sesc/RJ)	Adesão injustificada à contratação direta ilícita da PI Representações realizada pelo Senac/RJ e subsequentes aditamentos para prorrogação de vigência e acréscimo do valor contratual; pagamentos antecipados à contratada, realização de dispêndios em desvio de finalidade, e ausência de prestação de contas, de formalização e de controle do contrato.	Audiência	14, 35, 56 e 58
	Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do escritório de Advocacia Capanema & Belmonte Advogados em afronta à determinação do item 6.1.3 do Acórdão 1.257/2003-TCU-1ª Câmara, Relator: Lincoln Magalhães da Rocha	Audiência	115-117 e 127
Luiz Gastão Bittencourt da Silva (presidente da Fecomércio)	Não atendimento à diligência promovida pelo TCU	Audiência	18 e 34
Antônia Regina Pinho da Costa Leitão (diretora do Sesc/RJ)	Não atendimento à diligência promovida pelo TCU	Audiência	72-73

*Somente foram relacionados os ofícios que retornaram com Aviso de Recebimento positivo

2.4. Regularmente cientificados, conforme comprovam os avisos de recebimento (peças 33-35, 58, 62, 73, 117 e 127), os responsáveis apresentaram defesa (peças 48-49, 52-53, 63, 77-81 e 131-132), à exceção de Orlando Santos Diniz, que se manifestou apenas em relação à audiência.

2.5. Ao apreciar os autos, este Tribunal acolheu os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU (peças 141-144), excluindo Luiz Bittencourt e Antônia Leitão do polo passivo, uma vez que o primeiro não ocupou cargo gerencial no período da irregularidade e as justificativas da segunda foram consideradas suficientes.

2.6. Quanto a Orlando Diniz e Marcelo de Almeida, foi afastado o débito referente ao superfaturamento do contrato firmado com a PI Representações, diante da incerteza quanto à existência e à quantificação do dano ao erário. Também foram acolhidas as justificativas relativas à ausência de prestação de contas, de formalização e de controle do referido contrato.

2.7. Todavia, em relação aos demais ilícitos, as alegações dos ex-gestores foram rejeitadas, sendo suas contas julgadas irregulares, com condenação solidária ao ressarcimento dos valores devidos e aplicação de multas individuais, conforme disposto no Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, Relator: Ministro Jhonatan de Jesus (peça 146).

2.8. Irresignado, Marcelo de Almeida opôs embargos de declaração que foram conhecidos e, no mérito, rejeitados (Acórdão 1.300/2025-TCU-2ª Câmara, Relator: Ministro Jhonatan de Jesus, à peça 164).

2.9. Nesse momento, o recorrente interpõe recurso de reconsideração contra a decisão condenatória.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 174 e do despacho de peça 177.

**EXAME DE MÉRITO****4. Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
- b) ilegitimidade passiva;
- c) litisconsórcio passivo necessário;
- d) regularidade do contrato firmado com a empresa PI Representações de Veículos Publicitários;
- e) regularidade do contrato firmado com escritório Capanema & Belmonte Advogados;
- f) compatibilidade entre os patrocínios concedidos e os contratos celebrados pela Sesc/ARRJ e a missão institucional da entidade; e
- g) excludente de culpabilidade.

5. Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 172, p. 5-7)

5.1. O recorrente sustenta a ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, contada a partir da data da prática do ato impugnado ou, no caso de infrações de natureza continuada, da data em que cessada a continuidade delitiva, conforme dispõe o art. 1º da Lei 9.873/1999 e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF).

5.2. Nesse contexto, alega que o termo inicial da prescrição remonta à celebração dos contratos controvertidos, ocorrida entre os anos de 2016 e 2017.

5.3. Ademais, contesta a aplicação de múltiplas causas interruptivas do prazo extintivo, conforme previsto na Resolução TCU 344/2022, sob o argumento de que tal previsão afronta o princípio da unicidade da interrupção prescricional, consagrado por entendimento do STF, segundo o qual o único marco apto a reiniciar a contagem do prazo seria a citação ou oitiva do interessado.

5.4. Assim, considerando que a notificação do recorrente foi determinada em 16/11/2022 (peça 111), reputa consumado o lustro extintivo, à luz da mencionada jurisprudência.

Análise:

5.5. A partir do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, firmando a tese de repercussão geral (Tema 899) de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”

5.6. Na esteira desse entendimento, a Suprema Corte reconheceu, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509/CE (ADI 5.509/CE), a aplicabilidade da Lei 9.873/1999 às pretensões punitiva e ressarcitória exercidas pelos Tribunais de Contas.

5.7. Em razão da eficácia *erga omnes* e do efeito vinculante desses julgados, bem como do poder normativo conferido ao TCU pelo art. 3º, da Lei 8.443/1992, foi editada a Resolução TCU 344/2022 que regulamenta a aplicação da Lei 9.873/1999.

5.8. Diante disso, o exame da prejudicial será realizado com base na referida Resolução.

5.9. No caso vertente, as irregularidades atribuídas ao recorrente chegaram ao conhecimento do TCU por meio de representação formulada pelo Conselho Fiscal do Sesc (peça 1, TC 003.641/2019-8).

5.10. Assim, o termo inicial do prazo extintivo ocorreu em 18/2/2019, data do protocolo do expediente nesta Corte, nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022 e de consolidada



jurisprudência do TCU (Acórdãos 7.712/2022-1ª Câmara, Relator: Ministro Jorge Oliveira; 1.730/2023-2ª Câmara, Relator: Ministro Antônio Anastasia; e 10.681/2023-1ª Câmara, Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman).

5.11. Ressalta-se que a fixação do marco inicial está em consonância com o entendimento firmado pelo STF na ADI 5.509/CE, da relatoria do Ministro Edson Fachin, cujo voto condutor esclarece:

Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

Ressalto que essa compreensão é consentânea com a que propôs o e. Min. Gilmar Mendes no voto vogal proferido quando do julgamento do RE 636.886, já referido nesta manifestação.

Com todas essas considerações, é possível reconhecer que o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual impugnada é contrário ao modelo federal de controle externo e, por essa razão, ofende o art. 75 da Constituição Federal. Com efeito, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência, razão pela deve ser declarada inconstitucional. (grifo nosso)

5.12. Estabelecido o termo inicial, as pretensões punitiva e ressarcitória do TCU prescrevem em cinco anos, nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022.

5.13. Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo permanecer paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou de despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição quinquenal (art. 8º, *caput* e § 3º, da Resolução TCU 344/2022).

5.14. Contudo, o curso da prescrição pode ser interrompido por quaisquer dos eventos discriminados no art. 5º, da Resolução TCU 344/2022, a saber:

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.

5.15. Convém destacar que a interrupção da prescrição quinquenal em razão da expedição das comunicações processuais do art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022 produz efeitos somente em relação aos destinatários desses expedientes (art. 5º, § 5º).

5.16. Embora as causas interruptivas da prescrição principal também se apliquem à prescrição intercorrente (trienal), nos termos do art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, o escopo dos eventos impeditivos da prescrição trienal é mais amplo, pois contempla qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuados aqueles não interfiram de modo relevante no curso das apurações (art. 8º, § 1º).

5.17. Assim, diferentemente dos efeitos subjetivos das comunicações processuais para fins de interrupção da prescrição principal, “as causas interruptivas da prescrição intercorrente atingem todos os responsáveis, mesmo que digam respeito apenas a um dos sujeitos da relação processual”, conforme o disposto no Entendimento 12 do Memorando Circular Segecex 16/2024.

5.18. Por fim, conquanto o recorrente questione a possibilidade de múltiplas interrupções, o art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022 expressamente prevê que “a prescrição pode se interromper



mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo”, disposição vigente e amparada pelo art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999.

5.19. Ressalte-se, ainda, que as decisões do STF em sede de Mandado de Segurança invocadas pela parte possuem eficácia restrita ao caso concreto, não vinculando os processos em trâmite nesta Corte.

5.20. Superadas as controvérsias suscitadas, constata-se que a prescrição foi interrompida nas seguintes datas:

a) prescrição principal e marco inicial da prescrição intercorrente: em 11/3/2019, com a autorização para realização de diligência, nos termos do art. 5º, inciso II, e art. 8º, § 3º da Resolução TCU 344/2022 (peças 7-8, TC 003.641/2019-8);

b) prescrição principal e intercorrente: com as válidas citações e audiências dos responsáveis, nos termos do art. 5º, inciso I e § 5º e art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, conforme quadro a seguir:

Responsáveis	Data da ciência*	Localização (peça)
Orlando Santos Diniz	1ª Audiência: 12/5/2021	58
	2ª Audiência: 3/1/2023	127
	1ª Citação: 3/9/2021	62
	2ª Citação: 3/1/2023	127
Marcelo José Salles de Almeida	1ª Audiência: 7/1/2021	35
	2ª Audiência: 29/11/2022	117
	1ª Citação: 7/1/2021	33
	2ª Citação: 29/11/2022	117

* As audiências e citações realizadas se referem a irregularidades e débitos distintos.

c) prescrição principal e intercorrente: em 2/4/2025, com o acórdão condenatório, nos termos do art. 5º, inciso IV e art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022 (peça 146).

5.21. Portanto, à luz das causas interruptivas acima e do disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não ocorreu a prescrição, seja principal ou intercorrente, uma vez que não houve transcurso superior a cinco anos entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, tampouco paralisação do processo por mais de três anos.

6. Ilegitimidade passiva (peça 172, p. 27-31)

6.1. O recorrente suscita preliminar de ilegitimidade passiva quanto aos débitos decorrentes dos contratos de patrocínio firmados com as empresas Empório Empreendimentos Artísticos e Culturais Ltda., Prata da Casa Produções Editoriais Ltda. e Open Brasil Promoção e Eventos Ltda., sob o argumento de que não subscreveu os respectivos instrumentos contratuais, conforme demonstrado por imagens digitalizadas dos respectivos termos.

6.2. Esclarece que, à época dos fatos, normativo interno do Sesc/RJ atribuía competência a diretores e gerentes setoriais para aprovação e deliberação sobre contratos, de acordo com os valores pactuados (peça 172, p. 34).

6.3. Reforça que a manutenção de sua responsabilização pelas avenças mencionadas compromete a integridade e a estabilidade da jurisprudência do TCU, uma vez que, em processo



supostamente análogo ao ora apreciado (TC 036.831/2018-2), foi excluído do polo passivo por não ter subscrito o convênio objeto da controvérsia.

Análise:

6.4. A responsabilização do recorrente pelos contratos de patrocínio impugnados decorre das atribuições inerentes ao cargo de Diretor Regional, por ele ocupado à época dos fatos, conforme previsto no art. 28, inciso IV, alíneas “a” e “d” c/c art. 26, alínea “f”, do Decreto 61.836/1967 (Regulamento do Sesc), *in verbis*:

Art. 26. Ao Departamento Regional (DR) compete:

(...)

f) executar o orçamento da AR;

Art. 28. Além das atribuições explícita ou implicitamente cometidas neste regulamento, compete:

(...)

IV - Ao Diretor do DR:

a) organizar, dirigir e fiscalizar os serviços do órgão a seu cargo, baixando as necessárias instruções;

(...)

d) tomar a iniciativa das atribuições enumeradas no art. 26, adotando as providências necessárias à sua execução;

6.5. Nesse contexto, os contratos de patrocínio irregulares não são ou, ao menos, não deveriam ser celebrados sem o conhecimento e a anuência do dirigente regional, ainda que seu nome não conste como signatário dos respectivos instrumentos.

6.6. Ademais, é pacífico nesta Corte o entendimento de que:

A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. (Enunciado de jurisprudência selecionada dos Acórdãos 479/2010-Plenário-Revisor: Ministro Benjamin Zymler, 2.457/2017-Plenário-Revisor: Ministro José Múcio Monteiro, 170/2018-Plenário-Relator: Ministro Benjamin Zymler; 3.579/2020-2ª Câmara-Relator: Ministra Ana Arraes).

6.7. Situação distinta é aquela verificada na TCE objeto do TC 036.831/2018-2, na qual se afastou a responsabilidade do recorrente pelo dano ao erário decorrente de convênio firmado pelo Sesc/RJ, em razão da competência expressa do Presidente do Conselho Regional para a celebração desse tipo de ajuste, conforme previsto no art. 28, alínea *i*, do Decreto 61.836/1967:

Art. 28. Além das atribuições explícita ou implicitamente cometidas neste regulamento, compete:

(...)

II - Ao Presidente do CR:

i) assinar acordos e convênios com a Federação do Comércio dirigente, com o SENAC e com outras entidades visando aos objetivos institucionais e aos interesses recíprocos das signatárias na área territorial comum;

6.8. Assim, como as despesas impugnadas naquele feito decorriam de instrumento jurídico regularmente firmado pela autoridade competente (Presidente do Conselho Regional), entendeu-se que não era exigível do recorrente conduta diversa que não a autorização dos respectivos pagamentos.

6.9. Ante o exposto, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada.



7. **Litisconsórcio passivo necessário** (peça 172, p. 25-27)

7.1. Defende-se, no recurso, a existência de litisconsórcio passivo necessário, envolvendo as pessoas jurídicas beneficiadas dos contratos e dos patrocínios impugnados, bem como os demais gestores que participaram da celebração e da fiscalização das avenças.

7.2. No tocante às empresas contratadas, o recorrente invoca o entendimento prevalente nesta Corte, segundo o qual há solidariedade entre o agente público e a contratada que concorre para o dano ao erário, conforme consignado no Acórdão 2.876/2018-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

7.3. Quanto aos gestores signatários dos contratos controvertidos, alega que, na instrução preliminar que fundamentou sua citação (peça 110), a responsabilização foi indevidamente limitada ao Diretor e ao Presidente da Sesc/ARRJ, embora reconhecido que outros agentes subscreveram as avenças.

Análise:

7.4. No que se refere a suposta existência de coobrigados pelo dano ao erário apurado nestas contas, o que se admite apenas como hipótese, impende reiterar a decisão recorrida.

7.5. Com efeito, a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) não instituiu a figura do litisconsórcio necessário, presente no Processo Civil.

7.6. Nesse contexto, é pacífico o entendimento de que, nos processos de controle externo, a ausência de todos os responsáveis no polo passivo não configura vício capaz de ensejar nulidade processual.

7.7. Acerca da matéria, revela-se particularmente elucidativo o teor do Acórdão 842/2017-TCU-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler, ao consignar a inexistência de prejuízo à ampla defesa do responsável citado isoladamente, tendo em vista a prerrogativa conferida ao Estado-credor de optar por demandar apenas um ou todos os coobrigados para fins de ressarcimento:

23. Assim, conforme já mencionado, nos processos de controle externo a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil). Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo (vide Acórdãos 2.829/2016-Plenário, 368/2014-2ª Câmara; 5.297/2013-2ª Câmara e 789/2012-Plenário).

7.7. No mesmo sentido são os Acórdãos 6.398/2015-2ª Câmara, Relator: Ministro Vital do Rêgo; 6.833/2021-2ª Câmara, Relator: Ministro Aroldo Cedraz; e 5.297/2013-2ª Câmara, Relator: Ministra Ana Arraes, entre outros.

7.8. Ademais, embora a solidariedade passiva seja instituto jurídico instituído em favor do ente estatal credor, é plenamente facultado ao responsável condenado o ajuizamento de ação regressiva contra eventuais corresponsáveis, conforme reiteradamente reconhecido por esta Corte:

15. Não subsistiria, de todo modo, a eventual necessidade de promover o retorno do presente processo para buscar a citação de outros eventuais responsáveis, estando esse entendimento, aliás, em plena sintonia com a jurisprudência fixada pelo TCU a partir, por exemplo, dos Acórdãos 4.002/2020 e 5.297/2013, da 2ª Câmara, e dos Acórdãos 1.170/2017 e 1.223/2015, do Plenário, já que a ausência dessa nova citação não resultaria em prejuízo à defesa do atual responsável, não só porque o presente processo já estaria em plenas condições de efetivo julgamento pelo TCU, mas também porque a solidariedade passiva seria legalmente erigida em favor do ente estatal credor, e não das eventuais pessoas privadas devedoras, podendo, se for o caso, o atual condenado ajuizar a superveniente ação regressiva em desfavor de outros eventuais



responsáveis supostamente coobrigados. (Acórdão 7.835/2021-2ª Câmara, Relator: Ministro Substituto André de Carvalho).

7.9. Diante do exposto, rejeita-se a preliminar de litisconsórcio necessário suscitada.

8. **Regularidade do contrato firmado com a PI Representações de Veículos Publicitários** (peça 172, p. 8-24)

8.1. O recorrente sustenta a legalidade da contratação direta da empresa PI Representações de Veículos Publicitários, bem como a regularidade da execução contratual, apresentando, em síntese, os seguintes argumentos:

a) a utilização do termo “inexigibilidade de licitação” para a contratação em questão se tratou de equívoco formal por parte do Senac/RJ;

b) a contratação direta decorreu da urgência da prestação de serviços de publicidade em razão da insuficiência de tempo hábil para conclusão de nova licitação antes dos eventos estratégicos previstos para junho de 2017, tendo em vista o fracasso de dois certames anteriores, nos termos do art. 9º, incisos III e XI, da Resolução Senac 958/2012 (Regulamento de Licitações e Contratos do Senac);

c) a escolha da empresa contratada baseou-se nos critérios registrados no Memorando 11/2016 e em Parecer Técnico (peça 15, p. 78-82, TC 003.641/2019-8), a saber: certificação junto ao Conselho Executivo de Normas-Padrão (CENP), qualificação técnica para desenvolvimento de projetos de alta complexidade, credenciamento junto aos principais veículos de comunicação do país e do estado do Rio de Janeiro, abrangência regionalizada, atuação no interior do estado e padronização do valor do contrato, independente da empresa selecionada, conforme disposições da Lei 4.680/1968 e do item 2.5.1 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (NPAPs);

d) as entidades do Sistema S não estão sujeitas às disposições do art. 25, da Lei 8.666/1993, mencionadas no acórdão recorrido;

e) as alterações contratuais, referentes à prorrogação da vigência e ao acréscimo de 12,13% do valor original, estão amparadas pelos arts. 29 e 30, da Resolução Senac 958/2012, e decorreram da pendência na conclusão de licitação para contratação de agência de publicidade, conforme disposto no Memorando 9/2017 e em Parecer Técnico (peça 15, p. 83-87, TC 003.641/2019-8);

f) os pagamentos antecipados à empresa PI Representações seguiram a praxe do mercado publicitário, conforme previsto no item 2.4.1.3 das NPAPs, sendo desnecessário sua previsão expressa no instrumento contratual;

g) as Leis 4.320/1964 e 8.666/1993 e o Decreto 93.872/1986 não são diplomas idôneos para fundamentar o juízo de irregularidade quanto às antecipações de pagamento à contratada, pois as entidades do Sistema S não se submetem ao regime jurídico-administrativo, tampouco à legislação aplicável à Administração Pública, conforme Decisão TCU 907/1997-Plenário, Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi e Acórdão 547/2018-2ª Câmara, Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

h) entendimento diverso do TCU acerca da aplicabilidade das normas contábeis da Administração Pública aos serviços sociais autônomos, constante de acórdão da relatoria do Ministro Substituto Weder de Oliveira, publicado em 20/5/2019, é posterior aos fatos investigados;

i) os regulamentos de licitação e contratos do Sesc e do Senac são omissos quanto à vedação de pagamentos antecipados;

j) o art. 24, parágrafo único, alínea “d”, do Código de Contabilidade e Orçamento do Sesc (Codeco/Sesc) mencionado como fundamento jurídico da irregularidade da antecipação de pagamento



não constou da notificação do recorrente, sendo indevida a inovação argumentativa constante da decisão recorrida;

k) todos os dispêndios do contrato decorreram do planejamento e da execução de mídia para o efetivo alcance do público-alvo de eventos estratégicos do Sesc/RJ nas áreas de educação, saúde, cultura, lazer e assistência, tais quais, Veste Rio, Talentos Senac 2016, Rio Gastronomia, Semana do Design, Medalha de Ouro, Lançamento da Nova Faculdade e Mapa do Comércio;

l) auditoria, inspeção e inquérito administrativo determinados pelo Conselho Fiscal do Sesc/RJ não identificaram irregularidades nos pagamentos realizados à PI Representações.

m) a avaliação quanto a aderência dos dispêndios à finalidade legal do Sesc/RJ deve se restringir à contratação de serviços publicitários, excluindo os eventos estratégicos objeto das ações de marketing, os quais já foram tratados em item próprio da citação; e

n) a inclusão do Sesc/RJ na contratação realizada pelo Senac/RJ, por meio do 1º termo aditivo, foi respaldada por parecer jurídico (peça 15, p. 123, TC 003.641/2019-8) e pelo termo de cooperação firmado entre essas entidades e a Fecomércio/RJ visando à gestão integrada de áreas de atuação comum no âmbito do Sistema Comércio RJ, conforme previsto nos arts. 9º, §§ 1º do Decreto Federal 61.836/1967 (Regulamento do Sesc) e do Decreto Federal 61.843/1967 (Regulamento do Senac). Nesse sentido, o item 2.3.6 c/c o item 3.1. do termo de cooperação previa que a gestão integrada incluía a área de marketing e produtos, cujas despesas seriam compartilhadas entre os partícipes.

Análise:

8.2. Em 24/6/2016, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ) firmou contrato com a empresa PI Representações de Veículos Publicitários para prestação de serviços de planejamento e execução de mídia, com fundamento no art. 10 da Resolução Senac 958/2012 (Regulamento de Licitações e Contratos do Senac), que trata de inexigibilidade de licitação (peça 41, p. 17-23).

8.3. Posteriormente, em 12/1/2017, o Sesc/RJ foi incluído como cocontratante no referido contrato, com previsão de rateio das despesas na proporção dos benefícios auferidos por cada entidade, conforme estabelecido no 1º termo aditivo à avença (peça 41, p. 24-27).

8.4. Em relação à contratação, o recorrente foi ouvido em audiência em razão das seguintes irregularidades (peça 6, p. 2, alínea c):

c.i. contratação pelo Senac/RJ da empresa PI Representação por inexigibilidade de licitação, alegando urgência, e, mais absurdamente ainda, a prorrogação da vigência desses contratos com acréscimo de valor. Embora a iniciativa da contratação não tenha sido do Sesc/RJ, entidade sob verificação nesses autos, os gestores das instituições eram os mesmos e o Sesc/RJ passou a integrar a relação contratual a partir do primeiro termo aditivo do contrato, no qual se operou a prorrogação do contrato com acréscimo de valor.

c.ii. pagamentos antecipados em valores vultosos à contratada, o que gerou, no decorrer da execução contratual, créditos milionários sem utilização e à disposição das entidades, infringindo assim o art. 38 do Decreto n.º 93.872/86, c/c os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64 e art. 65, II, 'c', da Lei n.º 8666/93.

c.iii. ausência de comprovação da aplicação dos dispêndios no objetivo legal das entidades;

c.iv. inclusão do Sesc/ARRJ no contrato do Senac/ARRJ sem justificativas;

c.v. ausência de prestação de contas;

c.vi. ausência de formalidades e controle dos instrumentos jurídicos pactuados;



8.5. Após a análise das justificativas e dos documentos apresentados, foram afastados os ilícitos relativos à ausência de prestação de contas, de formalidades e de controle do contrato, conforme registrado no acórdão recorrido (peça 147, p.7, item 36).

8.6. Contextualizada a matéria, constata-se que, nesta fase processual, o recorrente reitera o argumento de que a contratação direta configuraria hipótese de dispensa de licitação, em razão de situação emergencial e da ocorrência de certames desertos pregressos, conforme os seguintes dispositivos da Resolução Senac 958/2012 (Regulamento de Licitações e Contratos do Senac):

Art. 9º – A licitação poderá ser dispensada:

(...)

III – Quando não acudirem interessados à licitação, e esta não puder ser repetida sem prejuízo para o Senac, mantidas, neste caso, as condições preestabelecidas;

(...)

XI – Nos casos de urgência para o atendimento de situações comprovadamente imprevistas ou imprevisíveis em tempo hábil para se realizar a licitação

8.7. Não obstante o alegado, tanto o parecer técnico quanto o Memorando 11/2016, que embasaram a autorização para contratação direta da PI Representações, são convergentes quanto às qualificações técnicas da empresa e à suposta inviabilidade de competição no mercado de *bureau* de mídia, indicando expressamente como fundamento jurídico para a celebração da avença o art. 10, da Resolução Senac 958/2012, senão vejamos:

Parecer Técnico (peça 41, p. 15-16)

3. Cenário mercadológico: opções disponíveis

No mercado de mídia há opções de execução de serviço via agência de publicidade ou bureau de mídia (intermediários para comercialização de mídia). Destas, o serviço de bureau é a que melhor se aplica, pois seu serviços é totalmente focado no planejamento e execução de mídia, enquanto agências possuem outras área de abrangência que não fazem parte do objeto desta contratação.

(...)

4. Motivação da escolha da contratada

A contratada é especializada em mídia regionalizada e em projetos especiais por ser representante comercial de importantes veículos. Pela complexidade da maioria dos projetos e pela urgência diante das demandas do Senac RJ, se faz necessária uma empresa que possa realizar os planos e implementação dos mesmos, garantindo maior aderência ao *target* de cada campanha.

Assim, entende-se que como bureau de mídia, pela inviabilidade de competição no mercado, que justifique a escolha de qualquer outra empresa, somado ao fato da não conclusão da licitação da agência de publicidade, o Grupo PI atende as necessidades do negócio da empresa, além de dispor de profissionais experientes e ferramentas necessárias para elaboração de planejamento de mídia.

Conclusão

Dessa forma, entendemos que apenas a contratação direta por inexigibilidade, prevista no art. 10, I, da Resolução Senac 958/2012 atenderá integralmente às necessidade institucionais pretendidas. (grifos nossos)

Memorando 11/2016 (peça 41, p. 12)

Prezados,

Solicitamos autorização para contratação da empresa Grupo PI Comunicação, conforme previsto no art. 10, caput, da Resolução Senac 958/2012, para prestação de serviços de planejamento e execução de mídia para campanhas publicitárias do Senac RJ pelo período de até 12 meses



O Grupo PI está credenciado junto aos principais veículos do país para autorização de mídia e posterior remuneração prevista no Lei 4.680, além de dispor de profissionais experientes e ferramentas necessárias para elaboração de planejamento de mídia. Possui abrangência regionalizada e representação comercial junto, inclusive, aos veículos de comunicação do interior do estado do Rio de Janeiro. (grifos nossos)

8.8. Depreende-se dos excertos que os fatores determinantes para a contratação direta da PI Representações foram o suposto *expertise* e a atuação como *bureau* de mídia o que importaria na pretensa impossibilidade de seleção de qualquer outra empresa.

8.9 Portanto, a alegação de dispensa de licitação emergencial ou em decorrência de licitações anteriores fracassadas não encontra amparo nos autos.

8.10. Ademais, ainda que se admitisse a tese invocada, persistiria a irregularidade da contratação direta, uma vez que não foi devidamente demonstrada nos autos a existência de urgência concreta e efetiva, os riscos graves e iminentes, tampouco que a situação imprevista ou imprevisível não decorreu da falta de planejamento ou desídia administrativa, conforme disposto nos arts. 9º e 11 da Resolução 958/2012 e na jurisprudência desta Corte (Decisão 347/1994-Plenário, Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva).

8.11. Quanto ao fundamento jurídico indicado nos documentos que respaldaram à contratação da empresa PI Representações, a Resolução Senac 958/2012 assim dispõe:

Art. 10 – A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – Na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros diretamente de produtor ou fornecedor exclusivo;

II – Na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendido aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado;

III – Na contratação de profissional de qualquer setor artístico;

IV – Na permuta ou dação em pagamento de bens, observada a avaliação atualizada;

V – Na doação de bens.

8.12. Da leitura do comando normativo, constata-se que as hipóteses referidas nos incisos não são exaustivas. Assim, é possível a contratação direta com base apenas no *caput*, sempre que houver inviabilidade de competição.

8.13. Todavia, à mingua de elementos que demonstrem a singularidade dos serviços prestados, a notória especialização e a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de seleção e julgamento para contratação não é possível reconhecer a inviabilidade de licitação.

8.14. Tal conclusão é corroborada, sobretudo, pela existência de diversos *bureaux* de mídia no Estado do Rio de Janeiro aptos a atender às exigências do Sesc/RJ, quais sejam, certificação junto ao CENP, credenciamento perante veículos de comunicação nacionais e estaduais, além de profissionais hábeis e ferramentas adequadas para elaboração de planejamento de mídia.

8.15. Igualmente, não procede o argumento de prescindibilidade da licitação em razão do valor fixo do contrato, conforme o item 2.5.1 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (NPAPs), uma vez que o próprio regramento invocado prevê, nos itens 2.7 e 2.8, a possibilidade de negociação de parcela dessa remuneração em casos de investimentos brutos anuais expressivos em publicidade, o que, por certo, se aplicaria ao presente caso concreto, dado o valor contratual estimado de R\$ 150 milhões (peça 41, p. 19).



8.16. Ademais, tal premissa também afronta o princípio da igualdade, previsto no art. 2º da Resolução Senac 958/2012, pois “ainda que o custo final para a entidade fosse o mesmo, o certame deveria ser realizado, porquanto em que pese estarem satisfeitos os interesses da entidade, o interesse particular – representado pela vontade daqueles que desejassem participar do torneio licitatório – não poderia ser afastado” (Acórdão 2.585/2014-TCU-Plenário, Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

8.17. Em relação à menção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, constante do relatório ao acórdão recorrido (peça 148, p. 28, itens 17.4.30 e 17.4.31), ainda que se reconheça a impertinência do fundamento jurídico, visto que “as entidades do Sistema S não se sujeitam à estrita observância da Lei 8.666/1993, mas sim aos seus regulamentos” (enunciados de jurisprudência selecionada dos Acórdãos 744/2017-Plenário, Relator: Ministra Ana Arraes e 2.198/2015-Plenário, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer), tal impropriedade não invalida as conclusões sobre a viabilidade de competição no mercado de serviços publicitários.

8.18. Constata-se, ainda, que a irregularidade da contratação direta contaminou seu posterior aditamento, que prorrogou a vigência e aumentou o valor do contrato (peça 41, p. 24-27).

8.19. Decerto, a existência de previsão normativa para tais alterações, constantes dos arts. 29 e 30 da Resolução Senac 958/2012, é insuficiente para afastar a irregularidade, sobretudo diante da improcedência da justificativa apresentada, que se baseia nas mesmas premissas infundadas utilizadas para a celebração inicial da avença (peça 41, p. 28-32), em afronta aos arts. 11 e 29 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e à jurisprudência do TCU (Enunciado de Jurisprudência Selecionada do Acórdão 555/2016–Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman).

8.20. No tocante à antecipação de pagamentos à empresa PI Representações, ainda que os Serviços Sociais Autônomos não integrem a Administração Pública, são entidades que arrecadam e utilizam recursos públicos, oriundos de contribuição sociais de natureza tributária.

8.21. Tal circunstância impõe a essas entidades o dever de prestar contas dos recursos recebidos e de observar as normas de boa governança, eficiência e economicidade (Acórdãos 3.023/2017-Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo e 1.920/2019-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).

8.22. Depreende-se, portanto, que a vedação a realização de pagamentos antecipados pelas entidades do Sistema S é consectário lógico dos princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade.

8.23. Com efeito, a antecipação de pagamentos realizados com recursos públicos é prática que deve ser evitada, a fim de prevenir beneficiamentos indevidos e garantir a verificação do cumprimento do objeto contratado antes do desembolso financeiro.

8.24. Nesse sentido, destaca-se que o Código de Contabilidade e Orçamento do Senac (Codeco Senac) adota como base legal a Lei 4.230/1964, bem como prevê expressamente que, no processamento da despesa, será verificada a efetiva prestação de serviços (art. 39, parágrafo único, inciso V, da Resolução Senac 50/1956), disposição então reproduzida em termos idênticos pelo Codeco Sesc, conforme art. 24, parágrafo único, inciso V, da Resolução Sesc 1.245/2012.

8.25. Ou seja, à época dos fatos o regramento contábil próprio dessas entidades impedia a realização de pagamentos antecipados, em consonância com os princípios de direito financeiro que orientam a Lei 4.320/1964 e o Decreto 93.872/1986.

8.26. Ademais, as Normas-Padrão da Atividade Publicitária (NPAPs), invocadas pelo recorrente como fundamento jurídico para justificar a irregularidade, na verdade reconhecem as peculiaridades da execução da despesa pública, em conformidade com normas de direito financeiro, consoante disposto no item 2.6, transcrito a seguir:

2.6 Dadas as peculiaridades que afetam o relacionamento com os Anunciantes do setor público, estes têm a obrigação de fornecer suporte legal e formal (empenho e demais atos administrativos decorrentes) ao contratar espaço/tempo e serviços junto a Veículos e Fornecedores, diretamente ou através de Agências, ficando estas responsáveis pela verificação da regularidade da contratação. Emitida a autorização, o Veículo ou Fornecedor presumirá que a Agência atesta que a referida documentação é suficiente para amparar o pagamento devido.

8.27. Por fim, ainda que este Tribunal admita, excepcionalmente, o pagamento antecipado, parcial ou total, quando, comprovadamente, se tratar da única alternativa para obtenção do bem ou prestação do serviço, ou quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos, desde que contratualmente prevista e acompanhada de garantias que assegurem o cumprimento integral do objeto (Acórdãos 1.565/2015 -Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo; 1.160/2016 -Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes; 185/2019- Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler; e 2.856/2019 -1ª Câmara, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), não se verifica, no presente caso, a presença de nenhum desses requisitos.

8.28. No que tange a incompatibilidade entre os dispêndios realizados no âmbito do contrato firmado e a missão institucional do Sesc, é incontroverso que, por expressa determinação legal, os recursos da paraestatal devem ser aplicados em suas finalidades institucionais e em prol de seus beneficiários ou servidores (art. 34, do Decreto 61.836/1967).

8.29. Por sua vez, as finalidades institucionais do Sesc delineadas em seu regimento interno (art. 1º da Resolução CNC 24/1968) estão relacionadas ao estudo, planejamento e execução de medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, especialmente no que se refere à assistência em questões como nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte; defesa do salário real dos comerciários; e realização de pesquisas socioeconômicas e ações educativas e culturais, visando à valorização humana e aos incentivos à atividade produtora.

8.30. Decerto, a contratação de serviços de publicidade para promoção de eventos, tais quais, Veste Rio, Rio Gastronomia, Semana do Design, Medalha de Ouro, Lançamento da Nova Faculdade e Mapa do Comércio, não se coadunam com objetivos elencados, tampouco se destinam ao bem-estar ou à melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias ou, dos servidores da entidade, posto se tratem, em verdade, de ações voltadas ao fomento e fortalecimento do setor empresarial.

8.31. Ademais, ainda que auditoria, inspeção e inquérito administrativo determinados pelo Conselho Fiscal do Sesc/RJ não tenham apurado irregularidades na execução do contrato controvertido, este Tribunal não está obrigado a seguir tal entendimento, pois, à luz de suas competências constitucionais, realiza de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

8.32. São nesse sentido os Acórdãos 6.668/2015-2ª Câmara, Relator: Ministro Vital do Rêgo; 1.568/2015-2ª Câmara, Relatora: Ministra Ana Arraes; e 137/2015-1ª Câmara, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

8.33. Cumpre, por derradeiro, esclarecer que a referida irregularidade não foi objeto de citação, consoante alegado pelo recorrente.

8.34. Com efeito, o débito relacionado aos patrocínios e contratos firmados com empresas diversas para realização de eventos estratégicos impertinentes à missão institucional do Sesc/RJ não se confunde com a divulgação publicitária dessas mesmas ações.

8.35. Por fim, embora seja reconhecida a possibilidade de compartilhamento e rateio de despesas entre as entidades do Sistema S e as federações patronais correlatas, por meio da celebração de termos de cooperação, este Tribunal faz ressalvas quanto às falhas na execução desses ajustes, em especial,



nos critérios de distribuição dos dispêndios conforme o proveito de cada partícipe e de sua pertinência com a missão institucional de cada entidade (Acórdão 754/2024-Plenário-Relator: Marcos Bemquerer).

8.36. Nesse sentido, a inclusão do Sesc/RJ no contrato questionado, com respaldo em termo de cooperação firmado para gestão integrada das áreas comuns do Senac/RJ, Sesc/RJ e Fecomércio/RJ, no âmbito do Sistema Comércio RJ (peça 46, p. 28-39), encontra óbice nas seguintes cláusulas do ajuste cooperativo:

Cláusula Terceira - Das Atribuições de Cada Partícipe (peça 46, p. 34)

(...)

3.1.4. Assegurar que todas as despesas efetuadas se coadunam com o objetivo do presente Termo de Cooperação Técnica e com a missão institucional do Senac RJ, dos Sesc RJ e da Fecomércio RJ, através de documentos e comprovantes fiscais, nos meses de aplicação, bem como os respectivos demonstrativos da correlação entre as despesas realizadas, que evidenciem os recursos aplicados no âmbito deste acordo;

(...)

Cláusula Quinta- Das Despesas de Manutenção (peça 46, p. 35)

5.2. Não serão objeto de rateio as despesas concernentes à execução de atividades destinadas a atender, exclusivamente, as necessidade de cada partícipe, de forma isolada e não vinculada à comunhão de esforços que determinou a criação do Sistema Comércio RJ, mesmo que realizada pela áreas relacionadas no item 2.3. (grifo nosso)

8.37. Assim, considerada a incompatibilidade dos gastos decorrentes do contrato impugnado com a missão institucional, os objetivos e as finalidades do Sesc/RJ, reputa-se infundada a adesão contratual realizada.

8.38. Ante todo o exposto, rejeitam-se as razões recursais apresentadas.

9. Regularidade do contrato firmado com o escritório Capanema & Belmonte Advogados (peça 172, p. 45-53)

9.1. O recorrente defende que a contratação direta do escritório Capanema & Belmonte Advogados é lícita, por estar amparada em hipótese de inexigibilidade de licitação para avenças firmadas com empresa ou profissional de notória especialização, conforme art. 10, inciso II, da Resolução Sesc 1.252/2012 (Regulamento de Licitação e Contratos do Sesc).

9.2. Para fundamentar sua tese, reproduz excerto de parecer da diretoria jurídica do Sesc/RJ (peça 47, p. 59-64) que apresenta considerações sobre a diferenciada *expertise* do escritório contratado, evidenciada no currículo *lattes* do advogado Pedro Capanema Thomaz Lundgren, bem como sobre a complexidade e a relevância das ações judiciais objeto do contrato.

9.3. Destaca que a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios é reconhecida pela Súmula 4/2012 do Conselho Pleno da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conforme registrado em publicação do jurista Marçal Justen Filho.

9.4. Argumenta, ainda, que o STF já se manifestou sobre a inviabilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios, em razão de o vínculo subjetivo de confiança exigido entre o prestador do serviço e tomador não ser passível de mensuração por critérios objetivos.

9.5. Afirma também que, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a singularidade dos serviços jurídicos prestados decorre da própria natureza do trabalho intelectual realizado.

9.6. Para corroborar essas teses, reúne trechos de decisões proferidas pelas Cortes Superiores



9.7. Acrescenta que o TCU reconheceu, em decisões recentes, a legalidade da contratação direta de serviços jurídicos, desde que demonstrada a existência dos pressupostos legais da inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, transcreve fragmentos dos Acórdãos 2.621/2022 e 2.712/2022-Plenário- Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira.

9.8. Conclui contestando o fundamento adotado pelo acórdão recorrido de que a ilicitude da contratação direta realizada decorreria da ausência do requisito de singularidade dos serviços, uma vez que tanto STF quanto o STJ reconhecem a singularidade inerente à prestação de serviços advocatícios e a impossibilidade de adoção de critérios objetivos para licitação decorrente do necessário vínculo subjetivo de confiança entre as partes contratantes.

Análise:

9.9. Em 1º/6/2017, o Sesc/RJ e o Senac/RJ celebraram contrato com o escritório Capanema & Belmonte Advogados para prestação de serviços jurídicos técnicos especializados na seara trabalhista, abrangendo a atuação em inquéritos civis, ações judiciais em matéria sindical e o acompanhamento de fiscalizações do Ministério do Trabalho (peça 47, p. 48-58).

9.10. Ao avaliar a referida avença, a unidade técnica (UT) constatou que a justificativa da inexigibilidade de licitação (peça 47, p. 59-64) foi assentada na notória especialização de sócio do escritório contratado, sem, contudo, indicar a singularidade do objeto contratual (peça 85, p. 13-14).

9.11. Diante disso, registrou-se o descumprimento de determinação desta Corte para que o Sesc/RJ se abstivesse de realizar contratações por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços advocatícios ordinários (item 6.1.3 do Acórdão 1.257/2003-1ª Câmara, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha), irregularidade pela qual o recorrente foi ouvido em audiência nestes autos.

9.12. Examinando o instrumento contratual pactuado, verifica-se que a inexigibilidade de licitação controvertida foi fundamentada no art. 10, inciso II, da Resolução Sesc 1.252/2012 (Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc), que assim dispõe:

Art. 10 – A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II – Na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendido aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado;

9.13. Extrai-se da norma que a inexigibilidade de licitação no âmbito do serviço social pressupõe, cumulativamente, a inviabilidade de competição, a notória especialização e a adequação entre a especialização do contratado e a plena satisfação do objeto do contrato.

9.14. Nesse sentido, é pacífico o entendimento deste Tribunal de que a inviabilidade de competição que justifica a contratação direta de serviços advocatícios exige a demonstração simultânea da notória especialização do profissional ou escritório contratado (elemento subjetivo) e da singularidade específica do objeto da avença (elemento objetivo), sendo esta última caracterizada pelo ineditismo ou complexidade ímpar que tornem inviável a competição.

9.15. Nessa linha, destacam-se os seguintes enunciados de jurisprudência selecionada do TCU:

A contratação de escritório de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação somente é cabível quando o objeto do serviço for de natureza singular e ficar cabalmente demonstrada a notória especialização do executante dos serviços. (Acórdão 1.604/2011-Plenário, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer)



A regra para a contratação de serviços advocatícios é a licitação, sendo a inexigibilidade exceção, a qual deve ser precedida, obrigatoriamente, da comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado. (Acórdão 3.795/2013–Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz)

Nas contratações de serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, deve ser demonstrada a inviabilidade de competição, comprovando-se a singularidade do serviço técnico profissional especializado por suas características incomuns ou pelo seu ineditismo que deve ser prestado por profissional com competências ímpares e inigualáveis. (Acórdão 3.413/2013–Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro)

Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (Acórdão 2.832/2014–TCU-Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues)

9.16. Portanto, não merece prosperar a tese do recorrente de que a singularidade dos serviços jurídicos seria presumida em qualquer hipótese de contratação de advogado de notória especialização, ou ainda que seria inerente à prestação de serviços advocatícios, uma vez que tal exegese afronta os princípios da impessoalidade e da igualdade insculpidos no art. 2º da Resolução Sesc 1.252/2012 (Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc).

9.17. Igualmente, quanto à alegada inviabilidade de licitação em razão do vínculo subjetivo de confiança entre as partes contratantes, esta Corte já se pronunciou acerca da ausência de amparo legal ou regulamentar para tal argumento, conforme disposto no Acórdão 2012/2007-Plenário, Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman, cujo trecho do sumário se transcreve:

Sumário

AUDITORIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO COMPROVADA. ORÇAMENTO ESTIMATIVO DO CUSTO GLOBAL DE OBRAS SEM INFORMAÇÃO DE QUANTITATIVOS. MULTA. DETERMINAÇÕES. 1. A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação sob o argumento de confiança entre o contratante e o contratado carece de amparo legal ou regulamentar. 2. Para caracterização da situação de inexigibilidade de licitação, na contratação de serviços advocatícios, é necessária a comprovação de singularidade do serviço a ser prestado, além da notória especialização, devendo-se demonstrar cabalmente a inviabilidade de competição. 3. Quando os serviços advocatícios contratados se referem a atividades rotineiras de assessoria jurídica, tem-se por afastado o requisito de singularidade necessário para caracterizar a inviabilidade de competição. (grifo nosso)

9.18. Com efeito, a questão foi tratada de forma definitiva no voto condutor ao aresto, cujo elucidativo excerto se reproduz:

5. Quanto aos argumentos utilizados pelo recorrente no sentido de que ‘a contratação de escritórios de advocacia ou de advogados decorre do fator ‘confiança’ existente entre o contratante e o contratado’, há que se registrar, preliminarmente, que a lei não previu tal hipótese (necessidade de confiança) como suficiente para a inexigibilidade do certame. Ademais, não creio que, nesse particular, tais serviços difiram substancialmente de tantos outros que, apesar dos pesares, submetem-se ao regime da licitação, a exemplo das empresas de auditoria independente, das consultorias e até mesmo das empresas de engenharia, sem mencionar tantos outros ramos. Aliás, vale frisar mesmo que o anteprojeto que regulamenta as licitações aplicáveis aos entes que integram o denominado Sistema ‘S’, acordado por participantes dos diversos entes e remetido a este Tribunal, não contempla a hipótese de inexigibilidade em decorrência do ‘fator confiança’, evidentemente porque tal regulamentação careceria de qualquer base legal, como, diga-se, ocorre com a regulamentação interna do Sebrae que hoje assim dispõe.



9.19. Dessarte, rejeitam-se as alegações do recorrente quanto à regularidade da inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios, por não restar demonstrada a singularidade do objeto contratado.

10. Compatibilidade entre contratos e patrocínios firmados e a missão institucional da Sesc/ARRJ (peça 172, p. 32- 45)

10.1. O recorrente alega que os contratos e patrocínios questionados estão alinhados às finalidades institucionais do Sesc/RJ, estabelecidas no Decreto 61.836/1967 (Regulamento do Sesc), conforme justificativas apresentadas nos documentos técnicos que respaldaram a celebração das avenças e correlações com os dispositivos legais pertinentes, a seguir reproduzidas em sua essência:

Contrato/Patrocínio	Documento Administrativo	Justificativas
15ª Bienale Internacionale di Architettura/ Bienale di Venezia	Memorando 90/2016	Estimular a reflexão sobre arte, design, arquitetura e urbanismo, em prol da melhoria da qualidade de vida da população do Rio de Janeiro; Fomentar à formação crítica, consciente e diversa dos indivíduos na sociedade; Fortalecimento da imagem institucional do Sesc
Prata da Casa Produções Editoriais LTDA. – ME	Memorando 14/2016	Empregabilidade, cultura da moda e mercado de trabalho para o público-alvo
12º Costa Verde Negócios	Memorando 123/2016	Aderente ao objetivo do Sesc previsto no art. 1º, alínea “c” do Decreto 61.836/1967.
13º Costa Verde Negócios	Memorando 91/2017	Ajudar no desenvolvimento do setor de comércio, serviços e turismo.
Expo Pharma 2016	Memorando 117/2016	Aderente aos objetivos do Sesc previstos no art. 1º, alíneas “a” e “c” do Decreto 61.836/1967.
Expo Pharma 2017	Memorando 61/2017	Consolidar a imagem do Sesc/RJ como principal referência nas áreas de educação e saúde.
Festival Vale do Café 2016	Memorando 20/2016	Aderente ao objetivo do Sesc previsto no art. 1º, alínea “c” do Decreto 61.836/1967. Apoio no desenvolvimento do patrimônio imaterial da cultura histórica da região do vale do café (curadoria musical, exposição de fotos, trabalhos de restauro e outras atividades culturais)
Projeto Espaço Time Brasil	Memorando 17/2016	Aderente aos objetivos do Sesc previstos no art. 1º, alíneas “a” e “c” do Decreto 61.836/1967. A responsabilidade do recorrente deve ser afastada em razão da ilegitimidade das provas utilizadas para sua condenação
Fundação Getúlio Vargas Objeto: Mapeamento e caracterização de seis setores comerciais do Rio de Janeiro	Memorando 4/2017	Aderente aos objetivos do Sesc previsto no art. 1º, alíneas “a”, “b” e “c” do Decreto 61.836/1967. Dentre os resultados do projeto contratado, estava o desenvolvimento de ações específicas de bem-estar e qualidade de vida do comerciário, da sua família e da sociedade.



Contrato/Patrocínio	Documento Administrativo	Justificativas
Fundação Getúlio Vargas Objeto: Custo de energia e impacto no setor do comércio de bens, serviços e turismo no Brasil	Memorando 6/2017	Aderente aos objetivos do Sesc previsto no art. 1º, alíneas “a”, “b” e “c” do Decreto 61.836/1967.

10.2. Ademais, rejeita o débito imputado em razão da ausência de especificação, no bojo do acórdão recorrido, das desconformidades das contratações impugnadas em relação aos preceitos do Decreto Federal 61.836/1967.

Análise:

10.3. Verifica-se dos autos que, entre os anos de 2016 e 2017, o Sesc/RJ celebrou os seguintes contratos e patrocínios que não guardam relação direta com os objetivos estatutários do serviço social (peça 85, p. 9-13):

a) Contratos firmados com a Fundação Getúlio Vargas, em 12/7/2017, para execução de dois projetos: (a) mapeamento e caracterização de seis setores comerciais, voltados ao Sistema Fecomércio; e (b) estudo sobre o custo da energia e seu impacto no setor de comércio de bens, serviços e turismo;

b) Patrocínio concedido à empresa Open Brasil Promoção e Eventos Ltda. para realização dos eventos 12ª Costa Verde Negócios, em 21/9/2016, e Expo Pharma 2016, em 15/8/2016;

c) Patrocínio concedido à empresa Empório Empreendimentos Artísticos e Culturais, em 24/6/2016, para realização da 15ª *Bienale Internazionale di Architettura/Biennale di Venezia*;

d) Patrocínio concedido ao Comitê Olímpico Brasileiro, em 15/7/2016, para execução do Projeto Espaço Time Brasil;

e) Contrato firmado com a empresa Prata da Casa Produções Editoriais Ltda., em 30/5/2016, para prestação de serviços de consultoria no evento VEST RIO 2016;

f) Patrocínio concedido à empresa Backstage Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda., em 20/6/2016, para realização do Festival do Café 2016;

g) Celebração do Contrato 43.830, em 14/8/2017, com a empresa Open Brasil Promoção e Eventos Ltda. para realização da Expo Pharma 2017;

h) Celebração do Contrato 44.023, em 21/9/2017, com a empresa Open Brasil Promoção e Eventos Ltda. para realização da 13ª Costa Verde Negócios.

10.4. Avaliados os objetos dessas avenças, o relator *a quo* concluiu que os recursos da entidade foram direcionados, prioritariamente, ao fomento e fortalecimento de setores econômicos específicos, à promoção de negócios e à valorização de marcas empresariais, área de atuação afeta à missão institucional da Fecomércio/RJ (peça 147, p.11, item 66).

10.5. Com efeito, a finalidade, os objetivos e a abrangência das ações do Sesc foram delineadas pelo Decreto 61.836/1967 (Regulamento do Sesc) nos seguintes termos:

CAPÍTULO I

Da Finalidade

Art. 1º - O Serviço Social do Comércio (SESC), criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei 9.853, de 13 de setembro de 1946, tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos



comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos considerar, especialmente:

a) assistência em relação aos problemas domésticos (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte);

b) defesa do salário real dos comerciários;

c) pesquisas socioeconômicas e realizações educativas e culturais, visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.

Parágrafo único. A instituição desempenhará suas atribuições em comparação com os órgãos afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.

Art. 2º A ação do SESC abrange:

a) o trabalhador no comércio e atividades assemelhadas, e seus dependentes;

b) os diversos meios-ambientes que condicionam a vida do trabalhador e sua família. (grifo nosso)

10.6. Por sua vez, o art. 34 do Regulamento do Sesc é categórico ao vedar a aplicação de recursos fora das finalidades da instituição:

Art. 34 – Nenhum recurso do Sesc, seja na administração nacional ou nas administrações regionais, poderá ser aplicado, sob qualquer título, que não seja em prol das finalidades da instituição, de seus beneficiários ou servidores, conforme estabelecido neste regulamento. (grifo nosso)

10.7. A análise atenta dos dispositivos mencionados revela que o incentivo e a implementação de programas pelo Sesc, em quaisquer das áreas abordadas, devem estar intrinsecamente vinculados à sua finalidade precípua: a promoção do bem-estar social dos comerciários e de seus familiares (art. 1º, *caput*, Decreto 61.836/1967).

10.8. Assim, ainda que se admita que os serviços e as atividades promovidas pela entidade possam abarcar ampla gama de ações culturais, educacionais, assistenciais ou recreativas, bem como, de forma acessória, alcançar a comunidade em geral, nos termos do item 5, da Resolução Sesc 1.065/2004 (Diretrizes Gerais do Sesc), é imprescindível que tais iniciativas, especialmente aquelas financiadas com recursos provenientes de contribuições parafiscais, sejam relacionadas com o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida do público-alvo da entidade, qual seja, o comerciário.

10.7. Isso ocorre porque, embora não integrem a Administração Pública, as entidades do Sistema “S” estão obrigadas a observar os princípios que a regem, entre os quais se insere o princípio da finalidade, sobretudo quando se trata da aplicação de recursos arrecadados sob a forma de contribuições sociais, que possuem natureza tributária. (Acórdão 922/2009-TCU-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

10.8. Assim, à luz do conjunto normativo aplicável, impõe-se reconhecer que é vedado ao Sesc o patrocínio de evento ou a celebração de contratos que tenham por objeto ações voltadas diretamente ao público em geral, ou que beneficiem um setor empresarial específico, porquanto se distancia da finalidade que ensejou sua criação.

10.9. A adoção de entendimento contrário permitiria, indevidamente, que a entidade financiasse uma ampla gama de atividades sem que o comerciário e sua família fossem os beneficiários centrais, o que contrariaria de forma evidente os objetivos institucionais da entidade e comprometeria a adequada aplicação dos recursos sob sua gestão (Acórdão 3.232/2020-Plenário-Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman).

10.10. Assim, confrontando os objetos dos projetos contratados e dos eventos patrocinados com a finalidade, os objetivos e a abrangência das ações do Sesc, constata-se que as avenças inquinadas incorreram em desvio de finalidade pelas razões a seguir expostas:

Evento	Objeto/Justificativa	Desvio de Finalidade
12º Costa Verde Negócios Patrocínio concedido a Open Brasil Promoção e Eventos Ltda. - ME em 21/9/2016	Objeto: patrocínio do 12º Costa Verde Negócios (feira multisetorial desenvolvida em pavilhão de exposições) Justificativa: A necessidade de se ter uma ferramenta que auxilie a atuação das empresas no composto de promoção, dentro do mix de marketing, visando o fortalecimento da imagem da divulgação institucional, o relacionamento com clientes e a venda de produtos, faz da Costa Verde Negócios o evento mais esperado pelas empresas da cidade e da região. As empresas necessitam de ações que as levem para próximo de seu público-alvo, permitindo-as conhecer melhor o comportamento dos seus consumidores, lançarem novos produtos e serviços e divulgar produtos e serviços já existentes. Tudo isso é extremamente importante para o sucesso de uma empresa. (...) Numa visão compartilhada entre empresários e entidades empresariais a Costa Verde Negócios é capaz de contribuir oportunamente para o fortalecimento das micro e pequenas empresas. (peça 81, p.143-144)	Fomento de atividades mercantis. A justificativa do patrocínio confirma essa conclusão, ao mencionar expressamente a necessidade de desenvolver ferramenta para auxiliar a atuação das empresas. Trata-se de público-alvo distinto daquele que o Sesc deveria priorizar, conforme disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto 61.836/1967
Expo Pharma 2016 Patrocínio concedido a Open Brasil Promoção e Eventos Ltda. - ME em 15/8/2016	A Expo Pharma é uma feira de negócios dedicada ao varejo farmacêutico que reúne, anualmente, indústrias, distribuidores; prestadores de serviços, proprietários e gestores farmácias e drogarias, para o lançamento de produtos e serviços: direcionados ao crescimento do setor, além da apresentação das novidades do segmento no congresso que ocorre em paralelo. Justificativa: A Expo Pharma possibilitará os pequenos e médios empreendimentos do varejo farmacêutico conhecer inovações tecnológicas e mercadológicas do setor, novos lançamentos de produtos e serviços, além de projeções de mercado e ações científicas relacionadas ao Setor, através dos Congressos. Também permitirá qualificar e treinar os profissionais do setor através de ações dos próprios PDVs, das indústrias farmacêuticas e das novidades trazidas pelos renomados palestrantes nacionais. Há eventos, científicos direcionados especificamente aos profissionais farmacêuticos e outros voltados para proprietários de pequenas e médias farmácias e drogarias, gestores e compradores. A Expo Pharma criará grandes oportunidades de negócios, ainda possibilitará novas parcerias, promoverá networking e possibilitará, a apresentação de novas tecnologias para os empreendedores do setor. (peça 81, p.146-147)	Fomento de atividades mercantis. A justificativa do patrocínio confirma essa conclusão, ao mencionar expressamente que “criará grandes oportunidades de negócios, ainda possibilitará novas parcerias, promoverá networking e possibilitará, a apresentação de novas tecnologias para os empreendedores do setor”. Trata-se de público-alvo distinto daquele que o Sesc deveria priorizar, conforme disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto 61.836/1967
15º <i>Bienale internazionale Di Architettura/Biennale Di Venezia</i>	Patrocínio da Patrocínio da 15º <i>Bienale internazionale Di Architettura/Biennale Di Venezia</i>. Justificativa: A exibição destes 15 (quinze) trabalhos cariocas e brasileiros na Bienal de Veneza tem por objetivo esclarecer o	Não guarda relação direta com as ações assistenciais, educativas ou socioeconômicas

Evento	Objeto/Justificativa	Desvio de Finalidade
Patrocínio concedido a empresa Empório Empreendimentos Artísticos e Culturais em 24/6/2016	grande público estrangeiro – que visitará Veneza durante cerca de seis meses, com enorme afluxo de pessoas – que existem riquezas únicas a serem descobertas dentro da complexa realidade nacional, mostrando como indivíduos juntos promovem significativas transformações na sua realidade urbana local, para si mesmos e para suas comunidades, em processos que se são mais lentos, pois são arquiteturas feitas apesar de investimentos institucionais, são também mais sustentáveis pois são mais legítimas e orgânicas com seus usuários (peça 81, p. 147/148).	destinadas ao público-alvo do Sesc, em afronta aos arts. 1º, 2º e 34 do Decreto 61.836/1967
Projeto Espaço Time Brasil – COB Patrocínio ao Comitê Olímpico Brasileiro em 15/7/2016	Objeto: concessão de patrocínio, para custeio de despesas para a estruturação dos espaços de preparação e de convivência dos atletas Time Brasil. Justificativa: A concessão deste patrocínio agrega valores positivos da marca Sesc, bem como procura conquistar a simpatia do público jovem, aumentando a reputação e o apreço do público envolvido, além, de valorizar as iniciativas que promovam a transformação do indivíduo por meio do esporte e da cultura. Portanto, o patrocínio vai além da simples divulgação da marca, mas procura, em parceria com os contratados, obter o melhor retorno possível, visando à elevação da reputação da Sesc/RJ, respeito pelo mercado e crescimento de sua marca, além, naturalmente, da geração de benefícios sociais à sociedade. (peça 81, p. 148-149)	Não guarda relação direta com as ações assistenciais, educativas ou socioeconômicas destinadas ao público-alvo do Sesc, em afronta aos arts. 1º, 2º e 34 do Decreto 61.836/1967
Serviços de Consultoria - evento VEST RIO 2016 Contrato celebrado com a empresa Prata da Casa Produções Editoriais Ltda. - ME. em 30/5/2016	Objeto: contratação serviços de consultoria especializada em serviços voltados ao mercado da moda para desenvolver conteúdo de moda, mercado de trabalho empreendedorismo, em formato de entrevista em função do evento Veste Rio. Justificativa: Ação: Jornalista/apresentador para entrevistar convidados do evento. O profissional será responsável por entrevistar os convidados, bem como construir as entrevistas em conjunto com a área de Mídias Digitais O material será publicado nas redes sociais do Sistema Fecomércio RJ por até seis meses após o contrato.	Não guarda relação direta com as ações assistenciais, educativas ou socioeconômicas destinadas ao público-alvo do Sesc, em afronta aos arts. 1º, 2º e 34 do Decreto 61.836/1967
Festival do café 2016 Contrato de 20/6/2020 com a Backstage Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda.	Objeto: cota como patrocinadora Master do evento Festival Vale do Café.	Fomento de atividades mercantis. Trata-se de público-alvo distinto daquele que o Sesc deveria priorizar, conforme disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto 61.836/1967
Expo Pharma 2017 Contrato 43.830, de 14/8/2017, celebrado com a	Objeto: patrocínio do evento Expo Pharma 2017. A Expo Pharma é uma feira de negócios dedicada ao varejo farmacêutico de produtos e serviços direcionados ao crescimento do setor, além da apresentação das novidades do	Fomento de atividades mercantis. A justificativa do patrocínio confirma essa conclusão, ao mencionar expressamente

Evento	Objeto/Justificativa	Desvio de Finalidade
empresa Open Brasil Promoção e Eventos Ltda.	segmento. O evento já está em sua 13ª edição no ano de 2017. Justificativa: Expo Pharma possibilitará os pequenos e médios empreendimento do varejo farmacêutico conhecer inovações tecnológicas e mercadológicas do setor, novos lançamentos de produtos e serviços, além de projeções de mercado e ações científicas relacionadas ao Setor. Também permitirá qualificar e treinar os profissionais do setor, através de ações dos próprios PDVs e das novidades trazidas pelo mercado. O evento é direcionado especificamente aos profissionais farmacêuticos, proprietários de pequenas e médias farmácias e drogarias, gestores e compradores (Peça 81, p.282 -285)	que “A Expo Pharma é uma feira de negócios dedicada ao varejo farmacêutico de produtos e serviços direcionados ao crescimento do setor, além da apresentação das novidades do segmento”. Trata-se de público-alvo distinto daquele que o Sesc deveria priorizar, conforme disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto 61.836/1967
13ª Costa Verde Negócios Contrato 44.023, de 21/9/2017, celebrado com a empresa Open Brasil Promoção e Eventos Ltda.	Objeto: patrocínio do 13º Costa Verde Negócios (feira multisetorial desenvolvida em pavilhão de exposições). Justificativa: As empresas necessitam de ações que as levem para próximo de seu público-alvo, permitindo-as conhecer melhor o comportamento dos seus consumidores, lançarem novos produtos e serviços, e divulgar produtos e serviços já existentes. Tudo isso é extremamente importante para o sucesso de uma empresa. Baseada nessa necessidade de abertura de canais de relacionamento, de vendas, de geração de conhecimento, de difusão da informação, é que a Costa Verde Negócios tornou-se essa ferramenta indispensável para as empresas, por ofertar uma ótima relação custo-benefício às empresas expositoras, hoje podemos dizer que o evento já faz parte do planejamento estratégico de muitas delas (peça 81, p. 267-271).	Fomento de atividades mercantis. A justificativa do patrocínio confirma essa conclusão, ao mencionar expressamente que “As empresas necessitam de ações que as levem para próximo de seu público-alvo, permitindo-as conhecer melhor o comportamento dos seus consumidores, lançarem novos produtos e serviços, e divulgar produtos e serviços já existentes”. Trata-se de público-alvo distinto daquele que o Sesc deveria priorizar, conforme disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto 61.836/1967

Fonte: peça 81 e peças 147-148.

10.11. Diante do exposto, conclui-se que não foram apresentados elementos capazes de afastar o débito imputado.

11. **Excludente de culpabilidade** (peça 172, p. 54-55)

11.1. O recorrente alega que sua atuação, enquanto Diretor Regional da Sesc/ARRJ, revestia-se de caráter meramente formal, posterior e condicionado aos pareceres dos setores técnicos especializados.

11.2. A esse respeito, afirma que:

todo o procedimento interno, inclusive e principalmente aqueles que eram objetos de contratações, eram previamente analisados e processados, sendo, só a partir daí, encaminhados para o Diretor Regional para que apusesse sua assinatura, unicamente em cumprimento de formalidades exigidas,



valendo repetir, situações as quais o Defendente não tinha qualquer poder de ingerência, eis que cada ato já havia sido examinado pelos departamentos respectivos

11.3. Sustenta, ainda, que as atribuições do seu cargo possuíam natureza predominantemente institucional, em detrimento de funções administrativas operacionais, sendo da sua alçada a interlocução com parceiros externos e representantes de outras administrações regionais e a representação da entidade perante autoridades e órgãos públicos.

11.4. Por fim, aduz a inviabilidade de proceder à análise minuciosa e à fiscalização individualizada de cada contratação realizada no âmbito do departamento regional, sem prejuízo às demais atribuições inerentes ao cargo ocupado.

Análise:

11.5. Nota-se que o recorrente pretende o afastamento de sua responsabilidade sob alegação de excludente de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa em razão de suposta atuação vinculada aos pareceres e às manifestações de outros órgãos técnicos especializados do Sesc/RJ.

11.6. Entretanto, este Tribunal possui entendimento firmado no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário.

11.7. Decerto, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

11.8. Outrossim, a atuação com respaldo em pareceres também não tem força para impor ao ex-dirigente a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabia, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes às contratações que geraram vultosos pagamentos.

11.9. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos 2.806/2014-Plenário, Relator: Ministro José Jorge; 2.871/2014-Plenário, Relator: Ministro José Jorge; 2.904/2014-Plenário, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer; 341/2015-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro; 1.001/2015-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler e 2.790/2019-2ª Câmara, Relator: Ministro André de Carvalho.

11.10. Dessa forma, conclui-se que as decisões tomadas pelo recorrente acerca dos contratos e patrocínios impugnados não se revestiram das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade dos atos, não sendo possível, portanto, acatar o argumento apresentado.

CONCLUSÃO

12. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do Tribunal a Lei 9.873/1999;

b) subsiste a responsabilidade do recorrente pelos contratos firmados por seus subordinados, em decorrência de delegação de competência;

c) não existe a figura do litisconsórcio passivo necessário nos processos de controle externo;

d) não foi demonstrada a inviabilidade de competição que justificasse a contratação direta da empresa PI Representações de Veículos Publicitários, tampouco foram afastadas as irregularidades que comprometeram a execução contratual;

e) a contratação direta do escritório Capanema & Belmonte Advogados não se revestiu de singularidade que justificasse a inexigibilidade de licitação;



f) os contratos firmados e patrocínios concedidos pelo Sesc/RJ não guardam pertinência com os objetivos institucionais do serviço social autônomo; e

g) as decisões tomadas pelo recorrente quanto a celebração de contratos e concessão de patrocínios indevidos careceram das cautelas e análises indispensáveis à observância da legalidade e da economicidade dos atos praticados.

12.1. Com fundamento nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso de reconsideração interposto**, 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

13. 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:

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".

3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcelo José Salles de Almeida, ex-Diretor Regional do Sesc/ARRJ, contra Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

2. Esta Tomada de Contas Especial (TCE) foi autuada por força do Acórdão 13.260/2020-TCU-2ª Câmara (TC 003.641/2019-8), mediante conversão de processo de representação formulada pelo Conselho Fiscal do Serviço Social do Comércio (Sesc), em razão de possíveis irregularidades na execução de contratos para prestação de serviços de intermediação de mídia publicitária, nos exercícios de 2016 a 2018.

3. Após análise de sua defesa, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito, solidariamente com Orlando Santos Diniz, e foi multado com fundamento nos art. 57 e 58, inciso II, da Lei 8443/1992 pelo Acórdão 755/2025-TCU-Plenário (peça 146).

4. Inconformado com a condenação, o responsável primeiramente interpôs embargos de declaração (peça 160), que foram rejeitados pelo Acórdão 1300/2025-TCU-Plenário.

5. Nesta etapa processual, analisa-se o recurso de reconsideração à peça 172, o qual foi conhecido, por atender aos requisitos legais e regimentais aplicados à espécie, conforme despacho anterior destes autos (peça 104).

6. Primeiramente, o recurso de reconsideração foi impetrado contra o Acórdão 1300/2025-TCU-Plenário (peça 172), no entanto, entende-se que houve erro na menção à deliberação contestada e que devem ser considerados os argumentos recursais à luz do julgado principal - Acórdão 755/2025-TCU-Plenário.

7. Em síntese, o recorrente alegou que (peça 172):

a) teria ocorrido a prescrição quinquenal em 2021 e 2022, ao considerar a data da prática dos atos, ocorridos em 2016 e 2017. Além disso, sustentou que o Supremo Tribunal Federal (STF) teria reconhecido a unicidade da interrupção da prescrição na Corte de Contas, sendo este marco a



citação/oitiva do recorrente. Uma vez que sua citação foi realizada em novembro/2022, encontra-se prescrita a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas;

b) a contratação da empresa P.I. Representações por inexigibilidade de licitação foi regular, pois estaria justificada pela urgência da prestação dos serviços de planejamento e execução de mídia e pela constatação de que as duas licitações anteriores para o mesmo objeto restaram sem êxito. Além disso, a Resolução Senac 958/2012, que dispõe sobre regulamento de contratações e licitações, elenca hipótese de dispensa de licitação em caso de licitação deserta ou situações imprevistas, quando não há espaço para realização de novo certame, como em caso de licitação fracassada;

c) a prorrogação da vigência desse contrato com acréscimo de valor foi necessária para garantir a continuidade dos serviços até que uma nova licitação fosse realizada e estaria de acordo com os art. 29 e 30 da Resolução Senac 958/2012.

d) os pagamentos antecipados são uma prática comum no setor publicitário e estão previstos em normas específicas que regem o setor (Decreto Federal 57.690/1966, que regulamentou a Lei Federal 4.680/1965), sendo desnecessária sua previsão no contrato. As Resolução Senac 958/2012 e Resolução Sesc 1.252/2012, que regulam as licitações e contratos no âmbito das instituições, nada dispõem sobre qualquer impeditivo a pagamento antecipado no âmbito de seus contratos. As normas federais mencionada na decisão contestada (Decreto Federal 93.872/1986, Lei 4.320/1964 e Lei 8.666/1993) não seriam aplicáveis ao Sistema S, o que afastaria a suposta conduta irregular do recorrente. Contestou, ainda, a menção ao art. 24, parágrafo único, “d”, do Código de Contabilidade e Orçamento do Sesc (Codeco) por não ter sido mencionado na audiência do recorrendo, sendo indevida inovação nos argumentos da unidade técnica;

e) os gastos em planejamento e execução de mídia ocorreram divulgação publicitária de eventos estratégicos das instituições (Veste Rio, Talentos Senac 2016, Rio Gastronomia, Semana do Design, Medalha de Ouro, Lançamento da Nova Faculdade, Mapa do Comércio). Os books técnicos e financeiros apresentados pela contratada foram analisados pela Comissão de Inquérito Administrativo e comprovariam que os recursos foram efetivamente aplicados em campanhas publicitárias;

f) a inclusão do SESC/ARRJ no Contrato do Senac/ARRJ foi justificada com base em Termo de Cooperação Técnica firmado entre Fecomércio RJ, o Senac/ARRJ e o Sesc/ARRJ, para gestão integrada para unificação da operação e administração das áreas comuns dos seus integrantes. Esse ajuste incluiria o setor de marketing entre os setores estratégicos de gestão integrada. Além disso, estava amparada pelos regulamentos das entidades e havia parecer jurídico foi favorável à inclusão, encomendado pelo recorrente;

g) os contratos e patrocínios estavam alinhados às finalidades institucionais do SESC, com fundamentação que justificava a prestação de serviços. Nesse ponto, o recorrente sustentou que as pessoas jurídicas supostamente beneficiadas pelos atos questionados não foram incluídas no polo passivo da TCE, de modo a responderem solidariamente pelo débito imputado. Também não foram incluídos gestores responsáveis pela celebração e fiscalização dos contratos, sem justificativa. Ainda, sustentou que não participou da contratação de três patrocínios (*15º Bienale internazionale Di Architettura/Biennale Di Venezia*; evento VEST RIO 2016, Expo Pharma 2017), uma vez que não assinou os contratos, devendo ser excluído do débito, conforme ocorreu no TC 036.831/2018-2 (Acórdão 1132/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

h) a contratação do escritório de Advocacia Capanema & Belmonte foi realizada por inexigibilidade de licitação, devido à notória especialização do escritório, nos termos da Resolução SESC 1252/2012, com respaldo da Diretoria Jurídica da instituição e de maneira alinhada ao entendimento da OAB, do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, que reconheceriam a singularidade desse tipo de serviço; e



i) a sua atuação do Diretor Regional foi formal, posterior e dependente de manifestações dos setores especializados, não havendo responsabilidade direta.

8. Ao examinar as razões recursais, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu que inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão exordial. Dessa forma, propôs negar provimento ao recurso de reconsideração interposto, com anuência do Ministério Público de Contas.

9. Quanto ao mérito, todos os argumentos aduzidos pelo recorrente foram devidamente analisados pela unidade técnica, cujo exame incorporo as minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações sobre questões pontuais das quais discordo do encaminhamento proposto.

10. Observo que a incidência da prescrição foi devidamente afastada pela AudRecursos com base na Resolução TCU 344/2022. O prazo de prescrição deve ser contado da data do recebimento da representação objeto do TC 003.641/2019-8, ou seja, a partir de 18/2/2019, nos termos do art. 4º, inciso III, do referido normativo.

11. De qualquer modo, e apenas *ad argumentandum tantum*, não procede o argumento do recorrente de que a jurisprudência do STF seria pacífica no sentido da unicidade das causas interruptivas, pois há também precedentes do STF em sentido contrário, a exemplo do MS 37.578 AgR, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18.10.2023 pela Segunda Turma, e do MS 39.167, rel. Min. Flávio Dino, julgado em 18.03.2024 pela Primeira Turma, cuja ementa ficou assim redigida (com destaques inseridos):

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROCESSO COM FASE INTERNA E EXTERNA. OCORRÊNCIA DE MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO NA FASE INTERNA. CITAÇÃO PARA INÍCIO DA FASE EXTERNA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Tomada de Contas Especial é procedimento composto por duas fases, uma interna e outra externa, podendo suceder marcos interruptivos da prescrição em quaisquer das fases.

2. Simples determinação de citação para apresentação de defesa no início da fase externa da tomada de contas especial não fere direito líquido e certo.

3. Denegação da segurança.

12. Importante, ainda, observar a decisão do STF no MS 39.657, rel. Min. Flávio Dino, não enfrentou a questão da quantidade de causas interruptivas. Aliás, a redação da ementa induz à conclusão contrária, pois faz referência a “marcos interruptivos”, ou seja, no plural, o que transmite ideia contrária à tese da unicidade das causas interruptivas. Eis a redação da ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS POR MAIS DE CINCO ANOS ININTERRUPTOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas ocorre em 5 (cinco) anos.

2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes.

3. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento dos responsáveis a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes.



4. Segurança concedida para cassar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União na TC nº 013.369/2015-6, em desfavor dos impetrantes, bem como para reconhecer a prescrição da pretensão sancionatória no âmbito administrativo em relação aos impetrantes pelos fatos apurados na referida tomada de contas.

13. No voto do Acórdão 755/2025-TCU-Plenário (peça 147, p. 7), consta que o recorrente não conseguiu afastar quatro irregularidades:

35. Com relação às audiências, foram imputadas a Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida as seguintes irregularidades na contratação da empresa P.I. Representações de Veículos Publicitários, Promoções e Marketing Ltda.:

35.1. adesão ao contrato previamente celebrado entre o Senac/ARRJ e a aquela empresa, oriundo de inexigibilidade de licitação fundamentada em urgência, tornando o Sesc/ARRJ cocontratante;

35.2. realização de pagamentos antecipados em valores elevados à empresa contratada, em afronta aos arts. 38 do Decreto 93.872/86, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e 65, II, “c”, da Lei 8.666/1993;

35.3. não comprovação da aplicação dos recursos nas finalidades legais do Sesc;

35.4. inclusão do Sesc/ARRJ no contrato celebrado pelo Senac/ARRJ sem a devida justificativa;

35.5. ausência de prestação de contas relativa à execução contratual;

35.6. inobservância das formalidades e controles inerentes aos instrumentos jurídicos pactuados.

36. Analisadas as defesas, entendo que os responsáveis não lograram afastar as quatro primeiras irregularidades; contudo, as razões apresentadas justificam a exclusão das restantes. Dessa forma, acompanho, integralmente, a análise do auditor responsável pela instrução de mérito, pelos motivos a seguir expostos. (destaque inseridos)

14. Sobre a adesão ao contrato firmado entre o Senac/ARRJ e a P.I. Representações, o *relator a quo* registrou:

14. Quanto ao mérito, analiso inicialmente a contratação da empresa P.I. Representações de Veículos Publicitários, Promoções e Marketing Ltda., objeto de audiência e citação de Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida (peça 6).

15. Esse ajuste foi firmado inicialmente entre o Senac/ARRJ e a empresa publicitária em 24/6/2016, para serviços de planejamento e execução de mídia (peça 41, p. 17-23). Em 12/1/2017, o primeiro termo aditivo incluiu o Sesc/ARRJ como contratante adicional, ao lado do Senac/ARRJ, com o consequente rateio das despesas contratuais entre as entidades (peça 41, p. 24-27): a adesão foi justificada pela existência de pretensão termo de cooperação técnica no Sistema Fecomércio, permitindo a extensão dos serviços contratados também ao Sesc/ARRJ.

(...)

37. Quanto à primeira irregularidade (adesão ao contrato firmado pelo Senac/ARRJ com base em inexigibilidade por emergência), verifico a ausência de fundamentos jurídico e fático para contratação direta.

38. Do ponto de vista jurídico, os responsáveis não atenderam aos requisitos do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc para tanto. Não demonstraram a inviabilidade de competição nem a notória especialização da contratada, conforme exige o art. 10, caput e inciso II, da Resolução Sesc 1.252/2012.

39. Conforme conclui a unidade instrutora, o objeto do contrato – serviços de publicidade – é passível de competição e, portanto, exige licitação. Existem, inclusive, diversas agências no mercado aptas a atender às necessidades das entidades. Além disso, não houve comprovação de



pesquisa de preços que justificasse a escolha da empresa, em descumprimento ao art. 11 da Resolução Senac 958/2012.

40. A inexigibilidade de licitação por emergência, portanto, não encontra respaldo nos normativos internos do Sesc e do Senac.

41. Do ponto de vista fático, a jurisprudência do TCU admite a contratação direta em situações emergenciais, desde que atendidos determinados pressupostos.

42. Em primeiro lugar, a contratação deve se limitar a bens e serviços essenciais para enfrentar a situação emergencial ou calamitosa. Ou seja, o objeto contratado deve ser indispensável para solucioná-las (Acórdão 2.190/2011-Plenário, relator Ministro José Jorge).

43. Em segundo, a contratação deve buscar eliminar risco iminente de dano ou comprometimento da segurança, sendo o único meio adequado, necessário e eficaz para tal (Acórdão 27/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).

44. Em terceiro lugar, a emergência não pode resultar de falta de planejamento ou desídia administrativa (Acórdão 2.055/2013-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

45. Os responsáveis não lograram apresentar elementos aptos a comprovar a observância desses requisitos. A contratação direta não se restringiu a algum serviço essencial e indispensável para enfrentar emergências, tampouco se demonstrou que era o único meio adequado, necessário e eficaz para eliminar risco iminente de dano ou comprometimento de segurança. Além disso, a situação emergencial alegada decorreu de problemas típicos de planejamento, circunstância que, conforme a jurisprudência desta Corte, impede o reconhecimento da contratação direta emergencial.

15. Não há reparos na análise do acórdão recorrido. A contratação da PI Representações, em 2016, por inexigibilidade no âmbito do Senac foi justificada pela não conclusão da licitação de agência de publicidade (peça 15, p. 82), sem demonstrar os motivos desse fracasso. A renovação da avença também não é clara. No Memorando 9/2017 (peça 15, p. 83-84), justificou-se a prorrogação do contrato porque “(...) o processo licitatório da Agência de Publicidade ainda não foi concluído. Encontramo-nos na fase de avaliação das propostas técnicas apresentadas na sessão pública SENAC/ARRJ Nº 06/2017 – PROCESSO Nº 727.926/2016”. No entanto, esse contrato foi prorrogado por doze meses e não até a conclusão do certame. Nesse ponto, considera-se que havia indícios de problemas no planejamento e execução de contratações.

16. Em que pese o recorrente argumente que se tratou de dispensa de licitação por urgência e não inexigibilidade de licitação, na prática, o fundamento jurídico constante do Contrato 3686 (TC 003.641/2019-8, p. 48) foi o art. 10 da Resolução Senac 958/2012, que trata da licitação inexigível. Por fim, o recorrente não informou o porquê de o Sesc/ARRJ aderir a esse contrato, sem demonstração de vantajosidade para a instituição e a presença dos requisitos que fundamentariam a inexigibilidade no âmbito do Sesc/ARRJ.

17. Quanto aos pagamentos antecipados feitos à PI Representações, é notório que as entidades componentes do Sistema “S” são instituídas por lei, possuem personalidade jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública. São entidades paraestatais na medida em que desempenham atividades de natureza pública no interesse das categorias que representam, ao lado do Estado, gerem recursos oriundos de contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias (descentralizados por meio de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres), e gozam de privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público. Por isso, devem observar aos princípios da Administração Pública, entre eles a economicidade, da eficiência, da moralidade e da impessoalidade. Não é razoável antecipação de valores aos contratados em detrimento do caixa do Sesc/ARRJ, organização cujos interesses o recorrente deveria proteger haja vista as competências previstas nos art. 26 e 28, inciso IV, do Decreto 61.836/1967.

18. Chama-se atenção para o volume dos recursos envolvidos nessa contratação. Segundo o Relatório do Conselho Fiscal 2017 (TC 003.641/2019-8, peça 15, p. 25), os gastos com divulgação em 2016 totalizaram R\$ 155.073.673,11, que representou 24,56% do total executado pelo Sesc/ARRJ naquele ano. As contratações da PI Representações totalizaram, no período, R\$ 113.776.983,44, ou seja, 73,37% do valor gasto com a atividade “Divulgação” em 2016.

19. Porém, há que se reconhecer que o art. 24, parágrafo único, “d”, do Código de Contabilidade e Orçamento do Sesc (Codeco) não constava nos ofícios de audiência como norma violada. Portanto, considero adequada a redução da multa do art. 58 da Lei 8.443/1993 aplicada ao recorrente. Por ser uma questão objetiva, essa redução é aplicável ao Sr. Orlando Santos Diniz, que também foi chamado em audiência pelo mesmo fato, em respeito ao art. 281 do Regimento Interno do TCU.

19. Quanto à possível ausência de responsáveis solidários, não há reparos na decisão recorrida, por estar de acordo com a jurisprudência majoritária desta Corte:

Acórdão 3320/2015-TCU-Plenário – Rel. Min. José Mucio Monteiro

A ausência de um possível responsável solidário no polo passivo não obriga o retorno dos autos para nova citação dos responsáveis, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, sem prejuízo do direito do devedor que satisfaz a dívida por inteiro de exigir de cada um dos codevedores a sua quota.

20. No que tange aos patrocínios, a decisão recorrida é clara no relatório e no voto que as justificativas tinham mais aderência às finalidades da Fecomércio/RJ que às do Sesc/ARRJ:

Voto do Acórdão 755/2025-TCU-Plenário

65. Tais fins, descritos nos arts. 1º e 2º do normativo, consistem em ações afetas ao bem-estar social e à melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, incluindo: (a) assistência em nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte; (b) defesa do salário real dos comerciários; e (c) pesquisas socioeconômicas, realizações educativas e culturais que valorizem a pessoa e incentivem a produção.

66. No caso, o TCU verificou que os contratos e patrocínios examinados nesta TCE não se destinam diretamente à consecução daqueles propósitos. Ao contrário, tratam de iniciativas voltadas ao fortalecimento de setores econômicos específicos, à promoção de negócios e à valorização de marcas empresariais, o que caracteriza desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Sesc; a análise detalhada dos ajustes confirma que seus objetos e justificativas não vão ao encontro dos objetivos institucionais da entidade.

67. Observo que diversos instrumentos contratuais visaram atender interesses de outras entidades, notadamente da Fecomércio/RJ. É o caso dos contratos com a Fundação Getúlio Vargas, destinados ao mapeamento de setores comerciais e ao estudo de custos de energia, orientados a fortalecer o setor empresarial do comércio. Em ambos, há menção expressa à Fecomércio como entidade beneficiária.

(...)

70. A missão institucional da Fecomércio/RJ, por sua vez, é a de promover e incentivar o crescimento empresarial, fortalecer os sindicatos filiados e desenvolver a empresa comercial no estado do Rio de Janeiro. Ao se comparar as finalidades do Sesc com as da Fecomércio, verifica-se que os contratos e patrocínios analisados neste processo apresentam maior aderência às atividades da federação patronal do que às ações assistenciais e socioeducativas que competem ao serviço social do comércio.

71. Conforme informa a unidade instrutora (peça 141, p. 43), **Orlando Santos Diniz, à época dos fatos, acumulou os cargos de presidente do Conselho Regional do Sesc/ARRJ, da**

Fecomércio/RJ e do Senac/ARRJ, além de ser responsável por designar o diretor regional dessas entidades. Tal concentração de poder favoreceu a sobreposição de interesses e contribuiu para os desvios de finalidade e a ocorrência de outras irregularidades. A sobreposição de cargos e atribuições, circunstância agravante, resultou no direcionamento de expressivos recursos do Sesc/ARRJ para ações típicas de fomento ao comércio, com remota vinculação às finalidades da entidade, em prejuízo do público-alvo que deveria ser atendido prioritariamente: os comerciários e suas famílias.

72. Configurada a aplicação irregular de recursos, em descumprimento ao disposto no art. 34 do Decreto 61.836/1967, a responsabilidade pelo desvio de finalidade recai sobre Marcelo José Salles de Almeida, Diretor Regional à época dos fatos, e sobre Orlando Santos Diniz, então Presidente do Conselho Regional do Sesc/ARRJ. Ambos eram responsáveis pela direção, organização e fiscalização dos serviços da unidade, conforme os arts. 25, 26 e 28 do referido decreto. A responsabilização dos citados subsiste, mesmo nos casos em que suas assinaturas não constem dos contratos, em razão das competências inerentes aos cargos que ocupavam à época dos fatos.

20. Esse entendimento está em linha com a jurisprudência deste Tribunal em casos semelhantes, que deixaram assente que é necessário comprovar que os gastos destinados aos patrocínios estavam vinculados aos objetivos da entidade:

Acórdão 3232/2020-TCU-Plenário – Rel. Min. Augusto Sherman

É caracterizado como desvio de finalidade o patrocínio, pelas entidades do Sistema S, de eventos que não guardam pertinência com os objetivos institucionais das entidades, o que enseja a condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao erário. Embora não pertençam à Administração Pública, as entidades do Sistema "S" devem respeitar seus princípios, entre os quais se insere o princípio da finalidade, principalmente quando se estiver diante da utilização de recursos arrecadados sob a forma de contribuições sociais, revestidos da natureza de tributo.

Acórdão 16697/2021-TCU-Primeira Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler

14. Especificamente acerca de patrocínios, este Tribunal já decidiu no sentido de que é caracterizado como desvio de finalidade o patrocínio, pelas entidades do "Sistema S", de eventos que não guardam pertinência com os objetivos institucionais das entidades, o que enseja a condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao Erário. Embora não pertençam à Administração Pública, tais entidades devem respeitar seus princípios, dentre eles o princípio da finalidade, principalmente quando se estiver diante da utilização de recursos arrecadados sob a forma de contribuições sociais, revestidos da natureza de tributo (vide Acórdão 3232/2020-TCU-Plenário, 2.509/2014-Plenário e 155/2013-Plenário).

21. No entanto, diverjo da AudRecursos no que diz respeito à responsabilidade do recorrente, no que tange à assinatura dos contratos de patrocínio. De fato, no TC 036.831/2018-2 a responsabilidade do recorrente pelo dano ao erário foi afastada porque havia norma que definia expressamente a competência do Presidente do Conselho Regional para a celebração de convênios (art. 28, alínea i, do Decreto 61.836/1967).

22. Porém, em outros julgados, o fator determinante para a responsabilização foi a assinatura de contratos:

Acórdão 1891/2020-TCU-Plenário – Rel. Min. Weder de Oliveira

Voto

3. Inicialmente, foram identificados como responsáveis solidários neste processo os Srs. Marcelo José Salles de Almeida, na qualidade de diretor regional do Sesc/RJ, e o Sr. Orlando Santos Diniz, na qualidade de presidente do Conselho Regional do Sesc/RJ, **em razão da assinatura do instrumento particular de transação, em 4/12/2015, que propiciou a transferência irregular de valores à Fecomércio/RJ.** No mesmo sentido, o Sr. Orlando Santos Diniz, na qualidade de presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, **foi identificado como responsável pela assinatura**



do instrumento particular de transação, em 13/8/2014, por meio do qual foram transferidos irregularmente valores pelo Senac/RJ à Fecomércio/RJ. (destaque inseridos)

23. Portanto, nesse ponto, assiste razão ao recorrente e faz-se necessário excluir os débitos referentes aos três patrocínios (*15º Bienale internazionale Di Architettura/Biennale Di Venezia*; evento VEST RIO 2016 e Expo Pharma 2017), pois ele não assinou os referidos contratos. Na peça 107, constam os valores pagos pelo Sesc/ARRJ nesses patrocínios:

<i>15º Bienale internazionale Di Architettura/Biennale Di Venezia</i>	28/7/2016	R\$ 200.000,00
VEST RIO 2016	4/8/2016	R\$ 65.995,00
Expo Pharma 2017	6/9/2017	R\$ 161.250,00
	9/11/2017	R\$ 53.750,00

24. Essa exclusão não deve ser estendida ao Sr. Orlando Santos Diniz, que foi citado pelo mesmo fato. Isso porque consta da peça 107, p. 8, que a celebração de contratos dependia de autorização do então Presidente do Conselho Regional. Portanto, mantém-se sua responsabilização pelo débito integral:

No que diz respeito à assinatura dos contratos, **ressalta-se que o que todos os contratos eram determinados e/ou autorizados pelo então Presidente do Conselho Regional à época, Orlando Santos Diniz**, detendo esse os poderes para tanto, nos termos do artigo 28, II, alínea "i" do Decreto n.º 61.836, não sendo possível a celebração dos contratos sem a referida determinação e/ou autorização. – destaques no original

25. Por todo o exposto, é cabível o provimento parcial do recurso, para: redução parcial do débito imposto pelo item 9.2, com consequente reduções parciais das multas aplicadas pelos itens 9.3 e 9.4.

26. Em face do exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2617/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.646/2020-9.

1.1. Apenso: 003.641/2019-8

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Antônia Regina Pinho da Costa Leitão (061.991.003-87); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87).

3.2. Responsáveis: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20).

3.3. Recorrente: Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72).

4. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

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 Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável



(AudSustentabilidade).

8. Representação legal: Andrei Barbosa de Aguiar (19250/OAB-CE) e Ubiratan Diniz de Aguiar (3625/OAB-CE), representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF), Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky (38.672/OAB-DF) e outros, representando Antônia Regina Pinho da Costa Leitão; Marta de Castro Meireles (130114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Raphaela Cunha Justo da Silva (94117/OAB-RJ), Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Waldir Antonio Barroso (52839/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Marcelo José Salles de Almeida contra o Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, por meio do qual esta Corte julgou irregulares as contas do recorrente, com débito, aplicação de multas dos art. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

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

9.1. com fundamento nos art. 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de forma a conferir a seguinte redação aos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 755/2025-TCU-Plenário:

“9.2. julgar irregulares as contas de Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, nos termos dos arts. 1, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento dos débitos discriminados a seguir, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora devidos calculados desde as datas de ocorrência indicadas até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento aos cofres da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débito solidário de Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2017	112.000,00
26/10/2017	112.000,00
10/5/2018	112.000,00
15/9/2017	76.800,00
7/12/2017	160.000,00
7/12/2017	96.000,00
14/12/2017	89.600,00
30/9/2016	975.000,00
22/11/2016	325.000,00
3/10/2016	322.500,00
18/11/2016	107.500,00
28/7/2016	300.000,00
10/8/2016	300.000,00
4/8/2016	1.392.000,00
15/12/2016	340.000,00
30/10/2017	150.000,00
14/12/2017	50.000,00

Débito de Orlando Santos Diniz:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/7/2016	200.000,00
4/8/2016	65.995,00
6/9/2017	161.250,00
9/11/2017	53.750,00

9.3. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, abaixo discriminada, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Marcelo José Salles de Almeida	R\$ 790.000,00
Orlando Santos Diniz	R\$ 865.000,00

9.4. aplicar a Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 58 inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 31.000,00 (trinta e um mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;”

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao responsável Orlando Santos Diniz, aos interessados, à Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas cabíveis.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2617-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA



Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.828/2024-7

Natureza: Administrativo.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROJETO DE ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 91/2022. AMPLIAÇÃO DO ROL DE LEGITIMADOS. APERFEIÇOAMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO. SIGILO RESTRITO A PEÇAS JUSTIFICADAS. PAINEL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DAS PARTES REPRESENTADAS NA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. AVALIAÇÃO DE JURIDICIDADE, VANTAJOSIDADE E RISCOS MORAL E SISTÊMICO PELAS UNIDADES TÉCNICAS DO TCU. APRIMORAMENTO DO RITO PROCESSUAL E ADMISSÃO EXCEPCIONAL DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INCENTIVO À CONSENSUALIDADE EM TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS PARA PRIORIZAR A ENTREGA DO BENEFÍCIO SOCIAL. APROVAÇÃO DA MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho proferido pelo presidente da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, Ministro Benjamin Zymler (peça 17), mediante o qual se apreciou proposta de aprimoramento da Instrução Normativa-TCU 91/2022 formulada pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), conforme minuta e justificativas consignadas nas peças 11 e 12:

“Cuidam os autos de processo administrativo com o intuito de subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual.

2. A aludida comissão foi instituída pelo art. 14 da Instrução Normativa TCU 91, de 22 de dezembro de 2022, por 360 dias, tendo como objetivo *‘acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos’*.

3. Posteriormente, houve a publicação da Portaria-TCU 195, de 23 de dezembro de 2022, ocasião em que fui designado como Presidente e os Ministros Vital do Rêgo e Antonio Anastasia, como membros.

4. Conforme o § 3º do art. 14 da Instrução Normativa TCU 91/2022, ao final do período previsto no **caput** (360 dias), a Comissão encaminhará à Presidência do TCU relatório de suas atividades, o qual deverá conter proposta de torná-la definitiva ou de extingui-la, além de apresentar medidas de aperfeiçoamento do procedimento de solução consensual.

5. Aprecia-se, nesta oportunidade, proposta de aprimoramento da Instrução Normativa TCU 91/2022 trazida pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), conforme a minuta e as justificativas consignadas nas peças 11 e 12.



6. Ressalto que as sugestões ora apresentadas levaram em conta subsídios colhidos nos **workshops** realizados pela aludida unidade técnica com atores internos e externos, cujas contribuições foram descritas na peça 10.

II – Das sugestões da SecexConsenso

7. Ao final dos trabalhos, a SecexConsenso propôs as seguintes modificações na Instrução Normativa TCU 91/2022:

- a) inclusão dos dirigentes das empresas estatais não dependentes entre as autoridades legitimadas a solicitar a instauração de processo de solução consensual perante o TCU (inciso II do art. 2º);
- b) ajustes na redação, sem mudança de mérito, no inciso I do art. 3º e no art. 11;
- c) previsão de que sejam indicados, na proposta, os processos arbitrais e/ou judiciais que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas e/ou que contemplem o objeto da busca de solução consensual (inciso IV do art. 3º);
- d) previsão de que o requerimento de instauração do processo de solução consensual seja classificado como documento público, com a indicação dos elementos que receberão tratamento sigiloso em peça anexa, também classificada como sigilosa (inciso V do art. 3º);
- e) disponibilização na página do TCU das informações do requerimento de processo de solução consensual que sejam classificadas como públicas (inciso VII do art. 3º);
- f) previsão de que as reuniões da CSC são confidenciais em relação a terceiros e de que os documentos e informações ali produzidos serão confidenciais até o julgamento ou arquivamento do processo (incisos VIII e IX do art. 3º);
- g) previsão de que o processo de solicitação de solução consensual (SSC) será público, preservando o sigilo de eventuais anexos confidenciais (art. 4º);
- h) inclusão de uma etapa de preparação, prévia ao exame de admissibilidade, na qual poderão ser realizadas reuniões e diálogos com as partes e eventuais interessados, bem como diligências para o saneamento dos autos, a qual se encerrará com a publicação da portaria de designação da CSC (§§ 1º ao 3º no art. 4º);
- i) previsão de que a SecexConsenso deverá interagir com a unidade técnica especializada, na etapa de análise de admissibilidade (§ 4º do art. 4º);
- j) retirada da urgência entre os requisitos considerados pela Presidência para decidir sobre a admissibilidade da solicitação de solução consensual (inciso II do art. 5º);
- k) inclusão da seguinte ressalva quanto à vedação de solução consensual nos casos em que haja decisão de mérito sobre o objeto da controvérsia: *‘salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento’* (§ 1º do art. 5º);
- l) previsão de participação, na CSC, não apenas dos representantes do órgão que tenha solicitado a solução consensual, mas também *‘de todos os atores públicos que detenham poder decisório sobre o objeto da solicitação de solução consensual’* (inciso III do art. 7º);
- m) alteração na redação do § 2º do art. 7º no sentido de assegurar aos particulares diretamente envolvidos na controvérsia, que possuam contrato com a administração pública cujo objeto esteja contemplado na SSC, o direito de indicar um representante na comissão;
- n) previsão de que a SecexConsenso, *‘desde a autuação do processo, poderá se reunir com especialistas e/ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solução consensual requerida, bem como poderá realizar painéis de referência no decurso da CSC’* (§ 7º do art. 7º);
- o) faculdade conferida à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Federais dos órgãos participantes de indicarem representantes para acompanhar as reuniões da CSC (§ 8º do art. 7º);
- p) previsão de que todos os participantes das reuniões da CSC assinarão termo de confidencialidade por meio do qual se comprometerão a guardar sigilo sobre todas as informações escritas e orais obtidas e fornecidas durante os trabalhos (§ 9º do art. 7º);



- q) previsão de que *‘os membros e representantes legais das entidades e pessoas jurídicas participantes da CSC terão acesso aos autos, inclusive peças sigilosas, exceto aquelas em que a parte apontar restrição de acesso aos demais componentes da Comissão’* (§ 10 do art. 7º);
- r) envio da proposta de solução consensual elaborada pela CSC para manifestação das instâncias de governança de todos os membros da CSC, os quais terão quinze dias para encaminhar resposta, acompanhada dos pareceres técnico e jurídico que a fundamentem (§ 11 do art. 7º);
- s) possibilidade de o Presidente, em vez de realizar sorteio, designar como relator do processo de solução consensual, por conexão, o Ministro que tenha ratificado manifestação do Presidente do TCU pela admissibilidade (parágrafo único do art. 9º);
- t) inclusão do seguinte trecho (grifado) no **caput** do art. 10: *‘O relator do processo de SSC deverá submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete, com a disponibilização da minuta de voto e acórdão aos demais Ministros em até 48 horas antes do início da sessão de julgamento’*;
- u) previsão de que o termo de autocomposição será assinado pelo Presidente do TCU, na condição de interveniente anuente, pelos dirigentes dos órgãos e entidades envolvidos e pelos representantes legais dos particulares (art. 12);
- v) modificação do prazo de duração da Comissão de Ministros até 31 de dezembro de 2026 (art. 14);
- w) previsão do recurso de agravo contra despacho do Presidente que não admitir o pedido de solicitação consensual ou do Relator que não ratificar manifestação favorável de Presidente do TCU sobre a admissibilidade (art. 15);
- y) inclusão do inciso II no art. 15 no sentido de que não é possível a expedição de determinação e recomendação em processos de solução consensual; e
- x) inclusão do art. 15-A, prevendo que *‘os agentes envolvidos no processo negocial regido por esta Instrução Normativa, tanto na comissão de solução consensual, como na estrutura decisória de governança das partes, não estarão sujeitos à responsabilização em processos de controle externo perante o TCU pelas decisões tomadas nos procedimentos negociais, salvo em casos de fraude ou dolo’*.

III – Da manifestação dos integrantes da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual

8. Recebidos os autos em meu gabinete, enviei a proposta da SecexConsenso à avaliação dos ilustres ministros integrantes desta comissão, no intuito de colher as suas manifestações.

III.1 Análise do Ministro Vital do Rêgo

9. O ilustre Ministro Vital do Rêgo elaborou, antes de assumir a Presidência desta Casa, substancioso despacho, no qual concordou com a maioria das propostas trazidas pela unidade técnica, tendo feito as seguintes observações e objeções:

- a) inclusão de inciso no artigo 3º, no sentido de contemplar a apresentação por parte do requerente da comprovação da vantajosidade do acordo de solução consensual (item 22);
- b) inclusão de um parágrafo no artigo 7º, para determinar que a solução consensual seja precedida por um procedimento de participação social que assegure a efetiva manifestação dos interessados sobre a controvérsia e suas possíveis soluções, no âmbito da Comissão de Solução Consensual, salvo se justificadamente inviável;
- c) rejeição da proposta de incluir, no § 1º do art. 5º, a possibilidade de solução consensual para discutir, no caso de objetos já decididos no mérito pelo TCU, a forma de cumprimento de deliberação do Tribunal que contemple múltiplas possibilidades de atendimento (itens 30 a 34); e
- d) ajuste pontual no art. 15-A, a fim de harmonizar o texto com o prefácio e o objetivo da norma, no sentido de substituir a expressão ‘no processo negocial’ por ‘nos procedimentos de solução consensual de



controvérsias relevantes e prevenção de conflitos’, bem como substituir a expressão ‘nos procedimentos negociais’ por ‘naqueles procedimentos’.

10. No que se refere ao veto trazido à parte final do § 1º do art. 5º (letra ‘c’ do item 9 **supra**), o Ministro Vital do Rêgo trouxe a seguinte justificativa:

‘31. Cumpre ao jurisdicionado decidir sobre a forma a ser adotada para cumprimento de determinação ou de recomendação constante de deliberações do TCU.

32. Lembro que o art. 243 do regimento Interno do TCU prevê que o monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

33. Assim sendo, não faria sentido o TCU determinar ou recomendar a adoção de alguma medida por parte do jurisdicionado para, posteriormente, estabelecer em uma comissão de solução consensual a forma de cumprimento da deliberação.

34. Ademais, a proposta sugerida está travestida de um tipo recursal não previsto legal e regimentalmente.’

III.2 Análise do Ministro Antonio Anastasia

11. O eminente Ministro Antonio Anastasia elaborou, da mesma forma, abalizado despacho em que manifestou concordância com a quase totalidade da minuta de instrução normativa trazida pela unidade técnica, com os ajustes sustentados pelo Ministro Vital do Rêgo.

12. Em síntese, foram essas as sugestões e considerações trazidas pelo ilustre Ministro:

a) aprimoramento da técnica legislativa, a partir da transformação dos novos incisos VI a IX ao art. 3º, sugeridos pela unidade técnica, em parágrafos, renumerando o antigo parágrafo único;

b) concordância com a proposta da SecexConsenso de alteração da redação do §1º do art. 5º da IN/TCU 91/2022, no sentido de admitir processo de solução consensual para discutir a forma de cumprimento de decisões proferidas pelo TCU, divergindo, assim, da visão do Ministro Vital do Rêgo; e

c) inclusão de dois incisos no novo § 6º do art. 7º, em acréscimo à sugestão da unidade técnica (modificações grifadas): *‘§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades, e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos: I - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo; II - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro’.*

13. Como justificativa do entendimento esposado na letra ‘b’ do item 12 **retro**, o ilustre Ministro Antonio Anastasia destacou que a proposta da SecexConsenso de permitir a discussão da forma de cumprimento de determinações proferidas pelo Tribunal, em processos de solução consensual, decorre da própria experiência deste Tribunal (Acórdãos 1.130/2023, 1.797/2023 e 1.864/2024, todos de Plenário e da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

14. Além disso, ponderou que *‘decisões tais como as acima mencionadas são, a meu ver, de extrema importância, pois buscam viabilizar no mundo dos fatos o que foi, abstratamente, decidido pelo julgador’*, tendo invocado, ainda, a semelhança dessa forma de atuação do Tribunal com as denominadas decisões estruturais.

15. Sobre a necessidade de as unidades técnicas se manifestarem sobre a vantajosidade e o risco moral da proposta de acordo eventualmente entabulada, ponderou a importância de uma embasada análise consequencialista. Ademais, invocou recentes julgados deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 199/2025-Plenário, relativo à solicitação de solução consensual sobre o contrato de concessão firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBahia).

IV – Minha posição

16. Inicialmente, gostaria de enaltecer a condução dos trabalhos pela SecexConsenso, a qual se baseou em uma construção dialógica ampla com a participação de múltiplos atores, complementando a experiência



prática da unidade técnica nesses dois anos de aplicação da Instrução Normativa TCU 91/2022. Do mesmo modo, elogio a presteza dos meus pares e dos respectivos gabinetes na interlocução necessária ao desenvolvimento do propósito deste processo.

17. Dito isso, manifesto-me de acordo com a essência da proposta trazida pela SecexConsenso, pelos seus próprios fundamentos, ressalvadas as ponderações e objeções a seguir.

18. Inicialmente, entendo que devem ser incluídos no rol de legitimados para solicitar a instauração de processo de solução consensual os dirigentes de toda e qualquer empresa estatal, não apenas as classificadas como não dependentes, como sugerido pela unidade técnica.

19. Afinal, todas as empresas públicas e sociedades de economia gozam de personalidade jurídica própria e autonomia técnica e gerencial com relação aos respectivos ministérios setoriais, mesmo as classificadas como dependentes, enquadradas no inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

20. Sendo assim, sugiro que o inciso II do art. 2º da instrução normativa tenha a seguinte redação:

‘Art. 2º A solicitação de solução consensual de que trata esta IN poderá ser formulada:

[...]

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e das empresas estatais; e as autoridades de idêntica hierarquia das empresas públicas e sociedades de economia dependentes.’

21. No que se refere à proposta da SecexConsenso, de admitir requerimentos de solução consensual para discutir a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento (parte final do § 1º do art. 5º), com as devidas vênias, acompanho a posição do Ministro Antonio Anastasia.

22. Embora seja pertinente a preocupação do ilustre Ministro Vital do Rêgo, de evitar a criação de um tipo recursal não previsto legal e regimentalmente, compreendo que a redação trazida da unidade técnica não possui a abertura necessária para o uso inadvertido da solução consensual para esse fim.

23. Isso porque não será admitida a rediscussão do mérito da determinação em si, mas apenas o modo de seu cumprimento, na hipótese de existirem múltiplas alternativas possíveis, em face da eventual abertura semântica do comando proferido por este Tribunal.

24. Embora a entidade destinatária das determinações possua liberdade para escolher, por si só, os meios de cumprir os comandos desta Corte de Contas, a participação do Tribunal nesse processo decisório pode ser importante para aumentar a segurança jurídica e viabilizar o cumprimento eficiente de suas deliberações, principalmente quando a própria administração tiver requerido a atuação desta Corte de Contas nesse sentido.

25. Sendo assim, concordo com a proposta de redação do § 1º do art. 5º, trazida pela SecexConsenso, aqui novamente reproduzida:

‘§ 1º Não será admitida a solicitação nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual, salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento.’ (grifos acrescidos).

26. No que se refere à análise da vantajosidade da proposta de acordo, concordo com os encaminhamentos trazidos pelos ilustres Ministros, no sentido de incluir tal comprovação, desde o início, caso já exista uma proposta de solução formulada pelo requerente, e, posteriormente, após a conclusão dos trabalhos, na manifestação das unidades representantes do TCU na CSC.

27. Conforme bem pontuado pelos meus pares, a demonstração da vantajosidade deve compor o racional das propostas de solução consensual apresentadas à deliberação do Plenário, sendo importante o pronunciamento expresso nesse sentido pelas unidades técnicas, como forma de subsidiar a apreciação da matéria do Tribunal.



28. Do mesmo modo, julgo importante proceder à análise do risco moral da solução eventualmente sugerida, principalmente se a proposta se basear numa construção eminentemente pragmática e consequencialista.

29. Como é sabido, esse modelo decisório encontra-se previsto no art. 20 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), lavrado no seguinte sentido:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.’ (grifos acrescidos).

30. Com relação ao assunto, entendo que o tipo de pragmatismo trazido pela LINDB não deve levar em conta apenas as consequências mediatas e de curto prazo do caso em discussão, mas também o que Richard Posner chama de consequências sistêmicas (POSNER, Richard A. *A problemática da teoria moral e jurídica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 358).

31. Afinal, as normas jurídicas buscam proteger valores, ou seja, remediar problemas identificados antes de sua introdução no ordenamento jurídico. Assim, quando se afasta uma norma positiva em nome de uma dada consequência mediata que ela pode gerar, tem-se o efeito contrário ao buscado pela norma jurídica: a admissão de um comportamento ilícito que a norma buscou combater.

32. Justamente por isso, é preciso fazer uma análise ampla das consequências sistêmicas das decisões baseadas em valores abstratos, o que ocorrerá, no caso dos processos de solução consensual, a partir do exame dos chamados riscos morais decorrentes da proposta entabulada.

33. A propósito, trago uma sugestão adicional à proposta de redação do § 6º do art. 7º, formulada pelo Ministro Antonio Anastasia. Além da opinião expressa sobre a vantajosidade da solução consensual e da subsistência do risco moral, compreendo que manifestação das unidades representantes do TCU na CSC deve contemplar, também, o exame da juridicidade da proposta.

34. Como justificativa, invoco as seguintes ponderações que fiz no voto condutor do Acórdão 2.318/2024-Plenário:

‘Entendo que o ponto de partida de qualquer processo que envolva uma solicitação de solução consensual é examinar, primeiro, a juridicidade do objeto acordado, o que envolve tanto o exame da legalidade, em si, do acordo como a verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo, além de sua vantajosidade econômica e social.

[...]

Por certo, o ambiente da consensualidade admite a busca de soluções que desafiam a estrita literalidade das normas jurídicas. Afinal, se não houvesse dúvida quanto à regra de incidência ou mesmo de sua interpretação, nas circunstâncias do caso em apreço, não faria sentido submeter a controvérsia ao crivo deste Tribunal, uma vez que a decisão poderia ser tomada com segurança jurídica, bastando a submissão dos fatos à norma.

Porém, sabe-se que a aplicação do Direito não é tarefa fácil, notadamente em situações de crises em contratos de concessões públicas, quando o ordenamento jurídico e o próprio contrato não são capazes de endereçar os problemas surgidos, de forma eficiente e eficaz. Nesse cenário, mais importante do que perquirir culpas e atribuir responsabilidades é resolver a crise contratual da forma que melhor atenda ao interesse público e aos usuários, respeitando sempre o princípio da juridicidade.

A propósito dos limites e condições para a construção de decisões consensuais na administração pública, é preciso enfatizar que a admissão do consensualismo na praxis administrativa implica navegar dentro do espaço de juridicidade permitido aos particulares e ao próprio Estado.

Nessa perspectiva, a participação do TCU nesse novo espaço não constitui uma espécie de salvo conduto ao desatendimento da ordem jurídica, ainda que a justificativa adotada seja a satisfação do princípio da eficiência. Dito de outra forma, é preciso que a solução alvitrada esteja ancorada

em alguma norma do ordenamento jurídico, ainda que a escolha desta ocorra a partir da aplicação de regras de solução de antinomias ou da ponderação de princípios.

Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a prática administrativa.

O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).

Emerge desse substrato teórico a ideia de que, no âmbito dos contratos de concessão, a solução de eventuais antinomias ou de insuficiência da legalidade estrita, frente a circunstâncias incontroláveis, seja resolvida pela interpretação que melhor atenda ao interesse público, sob a perspectiva dos direitos subjetivos dos usuários.

Essa é a linha que tenho seguido em processos de solicitação de solução consensual, como ilustra o seguinte trecho do voto que proferi no Acórdão 2508/2023-TCU-Plenário:

‘Afora a legalidade estrita, tenho defendido nesses processos de SSC que, bem mais do que aplicar o direito literalmente, fielmente e univocamente, na decisão consensual as partes convergem numa alternativa que se afasta da aplicação pura e simples das regras jurídicas estreitamente postas. [...]’

Eminentemente no direito administrativo, no dever primeiro de ultimar a satisfação da coletividade (ou interesse público primário), se a limitação do direito positivo impede a consecução do mais óbvio dos resultados (neste caso, a redução das contas de luz podendo atingir até R\$ 1,6 bilhão), a solução consensual pode emergir como a única solução viável.” (grifos acrescidos).

35. Com isso, proponho a seguinte redação ao § 6º do art. 7º:

‘§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos:

I – juridicidade da solução consensual;

II - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo;

III - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro.’

36. Quanto à participação da sociedade na construção da solução consensual alvitada pela CSC, compreendo, na linha da análise do Ministro Vital do Rêgo, que a medida é importante, notadamente nos casos em que se discutem contratos de concessões, nos quais a figura do usuário é parte da relação contratual.

37. Todavia, entendo que a realização de um procedimento de divulgação da solução para a sociedade, tal como uma consulta pública, deve ser efetivada pelo órgão requerente, não pela CSC, como deliberado pelo Tribunal no Acórdão 2.318/2024-Plenário. Tal providência deve ser adotada dentro do prazo de quinze dias no qual as instâncias de governança dos membros externos da CSC se manifestarão sobre a proposta, antes do envio da matéria à deliberação do Plenário.

38. A propósito, invoco as seguintes considerações que fiz no voto condutor do aludido aresto, como fundamento da necessidade de manifestação da sociedade:

‘De acordo com o art. 68 da Lei 10.233/2001, a resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte será precedida de audiência pública

e, na hipótese de validação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

Por sua vez, o art. 10 da Lei 13.448/2017 estabelece que as prorrogações de contratos de concessão deverão ser submetidas previamente à consulta pública, em conjunto com os estudos de viabilidade, a motivação para a prorrogação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, fixando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.

Apesar de a solução em análise não se amoldar às referidas normas, compreendo que o grau de mudança promovido no contrato impõe a necessidade de se apresentar o novo desenho à sociedade, a fim de conferir mais transparência e controle social da chamada otimização.

Afinal, pretende-se reformular integralmente um contrato vigente, modificando toda a modelagem econômico-financeira, inserindo novos parâmetros de CAPEX, OPEX, tarifa e prazo. Como bem disse a unidade técnica especializada, ‘caso se pretendesse realizar modificações dessa magnitude em estudos prévios a uma licitação já seria necessária a realização de audiência pública, de modo que não deveria haver dúvidas de sua imprescindibilidade para que se proceda com alterações de tal monta em contrato em andamento’.

[...]

Considerando que os ajustes requeridos podem ensejar alterações importantes nas premissas do contrato remodelado, entendo que a ANTT deve realizar o aludido procedimento, após o cumprimento das demais condicionantes, desde que, evidentemente, haja concordância das partes quanto ao prosseguimento do processo de otimização do contrato de concessão da Autopista Fluminense, nos termos indicados no presente voto.’

39. Na oportunidade, foi estabelecida a seguinte condição para a assinatura do termo de autocomposição, entre outras:

‘9.1.5. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:

9.1.5.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado, incluindo as mudanças ocorridas quanto aos pontos de cobrança de pedágio adicionais, na modalidade Free Flow; e

9.1.5.2. dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;’

40. Sendo assim, proponho a seguinte redação ao § 12 do art. 7º:

‘§ 12 Salvo se justificadamente inviável, o órgão proponente realizará, no prazo designado no parágrafo anterior, painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto envolva a prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos e/ou dos usuários do serviço.’

41. Quanto às demais alterações sugeridas, concordo com o exame da unidade técnica, com os acréscimos trazidos pelos meus ilustres pares.

42. Dessa forma, encaminho o presente processo ao Presidente desta Casa para que avalie a conveniência e oportunidade de apresentar projeto de alteração daquela instrução normativa ao Plenário, nos termos do art. 73 do Regimento Interno do TCU.’

Ao final, o Presidente da Comissão apresenta a seguinte proposta de minuta de alteração normativa:



‘INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXXXXX DE 2024

Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, a qual institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que a Instrução Normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022, em seu art. 14, previu a constituição de uma comissão temporária de Ministros com o intuito de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos naquele normativo;

Considerando o Relatório constante da peça 1 do TC 015.828/2024-7, elaborado pela SecexConsenso como forma de subsidiar a aludida comissão de Ministros em seu objetivo;

Considerando os resultados advindos dos *Workshops* realizados pela SecexConsenso com atores internos e externos ao TCU, materializados no Relatório juntado ao TC 015.828/2024-7;

Considerando o pronunciamento da SecexConsenso a partir das sugestões colhidas nos aludidos Workshops;

Considerando todas as justificativas constantes do TC 015.828/2024-7, resolve:

Art. 1º O inciso II do art. 2º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º.....

(...)

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e das empresas estatais; e

(...)

.....’

Art. 2º Os incisos I e IV do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 3º

.....

I - indicação do objeto da busca de solução consensual, com a descrição da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

(...)

IV - indicação, se houver, da existência de processo no TCU, de processos arbitrais e/ou judiciais que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas e/ou que contemplem o objeto da busca de solução consensual;

(...)

VI - Comprovação, por parte do requerente da solicitação, da vantajosidade do acordo de solução consensual da controvérsia, nos casos em que já apresentar uma proposta;

.....’



Art. 3º Ficam acrescidos ao art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, os § 2º a § 5º, transformando-se o atual parágrafo único em § 1º, com as seguintes redações:

‘Art. 3º

(...)

§ 1º Compete à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) providenciar, por meio de diligência, os elementos indicados nos incisos II, III e V deste artigo, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

§ 2º O requerimento inicial será público e, no caso de haver a necessidade de apresentação de informação sigilosa, essa deverá integrar anexo sigiloso com a devida fundamentação legal do sigilo;

§ 3º Resumo com informações públicas do requerimento de processo de solução consensual será disponibilizado em página própria do site do TCU, permitindo o conhecimento da solicitação e o envio de informações por terceiros que pretendam contribuir com a solução da controvérsia;

§ 4º As reuniões da CSC serão confidenciais em relação a terceiros, nos termos do art. 30 da Lei 13.140, de 2015; e

§ 5º Os documentos e informações produzidos na CSC, nos termos do artigo 30 da Lei 13.140/2015, serão confidenciais até julgamento do processo pelo Plenário ou deliberação pelo arquivamento do Presidente do TCU, em caso de não haver proposta de solução consensual.

.....’

Art. 4º O **caput** do art. 4º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação e este artigo fica acrescido dos §§ 1º a 4º, conforme as redações a seguir:

‘Art. 4º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN será autuada como processo público de Solicitação de Solução Consensual (SSC), preservando o sigilo de eventuais anexos confidenciais, o qual deverá ser encaminhado à SecexConsenso, para fins de análise prévia de admissibilidade.

§ 1º A análise prévia de admissibilidade realizada pela SecexConsenso contemplará o início da etapa de preparação, que poderá incluir a realização de reuniões e diálogos com as partes indicadas ou eventuais interessados identificados;

§ 2º A SecexConsenso poderá realizar diligências para saneamento dos autos para fundamentar a instrução de admissibilidade;

§ 3º A etapa de preparação se encerrará quando da publicação da portaria de designação da Comissão de Solução Consensual e contemplará a preparação dos representantes do TCU e das partes; e

§ 4º Durante a análise de admissibilidade, a SecexConsenso deverá interagir com a unidade técnica especializada, com o objetivo de coletar informações e percepções necessárias para a tomada de decisão referente à proposta de admissibilidade.

.....’

Art. 5º O inciso II e o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 5º

(...)

II - a relevância da matéria;

(...)

§ 1º Não será admitida a solicitação nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual, , salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento.

(...)



.....’

Art. 6º O inciso III do § 1º e o §2º do art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 7º

(...)

§ 1º.....

(...)

III - um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual, ou que possua poder decisório sobre o objeto da controvérsia, bem como que, nos termos do inciso V do art. 3º desta Instrução Normativa, tenha manifestado interesse na solução.

§ 2º Os particulares diretamente envolvidos na controvérsia, que possuam contrato com a administração pública cujo objeto esteja contemplado na SSC, serão convidados a indicar um representante para compor a Comissão a que se refere este artigo.

(...)

.....’

Art. 7º O art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica acrescido dos §§ 7º ao 11, com as seguintes redações:

‘Art. 7º.....

(...)

§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades, e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos:

I – juridicidade da solução consensual;

II - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo;

III - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro.

§ 7º A SecexConsenso, desde a autuação do processo, poderá se reunir com especialistas e/ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solução consensual requerida, bem como poderá realizar painéis de referência no decurso da CSC.

§ 8º Será facultado à Advocacia Geral da União indicar representantes para acompanhar as reuniões da CSC, além da participação dos Procuradores Federais e Advogados da União que assessoram os órgãos e entidades participantes, para fins da manifestação prevista no art. 1º, § 4º, da Lei 9.469, de 10 de julho de 1997.

§ 9º Os titulares ou representantes com procuração específica das entidades e pessoas jurídicas representadas na CSC, no início dos trabalhos, assinarão termo de confidencialidade por meio do qual se comprometerão a guardar sigilo sobre todas as informações escritas e orais obtidas e fornecidas durante o trabalho realizado no âmbito da mencionada Comissão, bem como de não as divulgar ou utilizar para qualquer outra finalidade.

§ 10 Os membros e representantes legais das entidades e pessoas jurídicas participantes da CSC terão acesso aos autos, inclusive peças sigilosas, exceto aquelas em que a parte apontar restrição de acesso aos demais componentes da Comissão.



§ 11 A proposta de solução consensual elaborada pela CSC será encaminhada para manifestação das instâncias de governança de todos os membros da CSC, os quais terão 15 dias para enviar resposta, acompanhada dos pareceres técnico e jurídico que a fundamentem.

§ 12 Salvo se justificadamente inviável, o órgão proponente realizará, no prazo designado no parágrafo anterior, painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto envolva a prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos e/ou dos usuários do serviço.

.....’

Art. 8º O art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica acrescido do parágrafo único, com a seguinte redação:

‘Art. 9º

Parágrafo único. Quando houver ao menos um Relator que tenha ratificado manifestação do Presidente do TCU pela admissibilidade, conforme artigo 6º, § 1º, a proposta de solução consensual será remetida à Presidência do TCU para definição quanto à realização de sorteio do relator ou atribuição da relatoria por conexão.

.....’

Art. 9º O **caput** do art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 10. O relator do processo de SSC deverá submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete, com a disponibilização da minuta de voto e de acórdão aos demais Ministros em até 48 horas antes do início da sessão de julgamento.

(...)

.....’

Art. 10. Os §§ 1º e 2º do art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 11

§ 1º Havendo a sugestão de alteração prevista no **caput** deste artigo, os membros da CSC a que se referem o inciso III do § 1º e do § 2º do art. 7º desta IN terão até 15 dias para se manifestarem acerca da referida sugestão.

§ 2º Não havendo concordância de algum dos membros da CSC a que se referem o inciso III do § 1º e do § 2º do art. 7º desta IN com as alterações sugeridas pelo Plenário, o relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência da decisão ao Plenário.

(...)

.....’

Art. 11. O **caput** do art. 12 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 12. A formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU, como interveniente anuente, e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN e de eventual representante legal dos particulares a que se refere o §2º do art. 7º desta IN, em até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

.....’

Art. 12. O **caput** do art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:



‘Art. 14. Fica instituída, com fundamento no art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, até 31 de dezembro de 2026, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, com objetivo de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos.

(...)

.....’

Art. 13. O **caput** do art. 15 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação e este artigo fica acrescido dos incisos I e II, conforme a seguir:

‘Art. 15. Considerando a natureza dialógica dos processos de Solicitação de solução consensual:

I - não caberá recurso contra decisões proferidas em processos de SSC, exceto quanto à possibilidade de interposição de agravo contra despacho do Presidente que indeferir admissibilidade ou Relator que não ratificar manifestação favorável de Presidente do TCU sobre a admissibilidade, nos termos do § 2º do art. 5º e do § 1º do art. 6º desta IN; e

II - não serão proferidas determinações ou recomendações aos jurisdicionados nos processos de SSC, exceto eventuais condicionantes para homologação da proposta de acordo, nos termos do art. 11 desta IN.

.....’

Art. 14. Fica acrescido o art. 15-A a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

‘Art. 15-A. Os agentes envolvidos nos procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos regido por esta Instrução Normativa, tanto na comissão de solução consensual, como na estrutura decisória de governança das partes, não estarão sujeitos à responsabilização em processos de controle externo perante o TCU pelas decisões tomadas naqueles procedimentos, salvo em casos de fraude ou dolo..

.....’

Art. 15. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo administrativo com o intuito de subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, por meio do qual se aprecia, nesta oportunidade, proposta de aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

2. Instituída pelo art. 14 da mencionada norma, a aludida comissão tem por incumbência “*acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos*”, e compõe-se dos eminentes Ministros Vital do Rêgo, Presidente da Corte, Antonio Anastasia e Benjamin Zymmler, este na qualidade de presidente da comissão.
3. Em seu relatório acerca das atividades realizadas no exercício de 2023, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com o fito de colher subsídios para a elaboração de proposta de aprimoramento da IN-TCU 91/2022, propôs a realização de workshops com a participação de atores internos e externos ao Tribunal, iniciativa que recebeu pronta anuência.

4. Concluídas as referidas oficinas, e à luz da experiência colhida nos dois primeiros anos de vigência da norma, a unidade técnica apresentou minuta de alteração (peças 11–12). Os membros da comissão, em manifestações convergentes, acolheram a maior parte das sugestões e agregaram propostas próprias, consolidadas por seu presidente (peça 17).
5. Distribuídos os autos ao meu gabinete, foi aberto, em 16/4/2025, prazo para a apresentação de emendas e sugestões, oportunidade em que o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) encaminhou proposições subscritas pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima; posteriormente, também foram recebidas contribuições da Presidência desta Corte (peça 22).
6. Para além das manifestações formais já registradas, a presente proposta normativa foi robustecida por subsídios adicionais, colhidos em reunião realizada em 28/10/2025 em meu gabinete. Participaram desse esforço colaborativo, juntamente com minha assessoria, representantes do gabinete da Presidência e dos gabinetes dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jorge Oliveira, contando ainda com a participação da SecexConsenso.
7. Cumpre, de início, realçar a elevada qualidade das sugestões ofertadas pelo Ministro-Presidente, Vital do Rêgo, e pelos Ministros Benjamin Zymler e Antonio Anastasia no âmbito da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, bem como os valiosos alvitre subsequentes apresentados pelo Ministério Público de Contas. Destaco, igualmente, a competência com que a SecexConsenso conduziu os trabalhos preparatórios, calcada em ampla interlocução com múltiplos atores e na sólida experiência acumulada na aplicação da norma.
8. As modificações ora em análise traduzem o progressivo amadurecimento deste Tribunal no emprego de instrumentos dialógicos de resolução de controvérsias e versam, principalmente, sobre: (i) ampliação do rol de legitimados a solicitações de solução consensual; (ii) aperfeiçoamento dos requisitos e do rito de admissibilidade; (iii) incremento dos mecanismos de participação social e de transparência; e (iv) aprimoramento do rito processual e criação de instrumento recursal.
9. Feito o breve introito, passo a apresentar o meu exame acerca das propostas, visando à atualização da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

I

10. A necessidade de ampliação do rol de legitimados para requerer solução consensual perante o TCU foi inicialmente apontada pela unidade técnica — que propôs a inclusão dos dirigentes de empresas estatais não dependentes entre as autoridades legitimadas — e posteriormente reforçada tanto pela Comissão de Acompanhamento quanto pelo Ministério Público de Contas.
11. Entendo que o grau de maturidade já alcançado por esta Casa na construção de soluções dialógicas permite que se amplie o alcance pedagógico da via consensual, sem nenhuma renúncia às salvaguardas institucionais previstas na Instrução Normativa. Ademais, o rol de legitimados previsto no art. 2º da IN-TCU 91/2022 deve refletir a arquitetura administrativa federal e, sobretudo, evitar hierarquizações artificiais entre órgãos que compartilham semelhante densidade jurídico-institucional.

12. A proposição inicial da SecexConsenso foi aprimorada no âmbito da comissão de ministros. Em seu despacho, o Ministro Benjamin Zymler propôs estender a legitimidade a todas as empresas estatais, não apenas às não dependentes. A justificativa, que adoto integralmente, reside no fato de que *“todas as empresas públicas e sociedades de economia gozam de personalidade jurídica própria e autonomia técnica e gerencial com relação aos respectivos ministérios setoriais, mesmo as classificadas como dependentes”*; a medida, portanto, alinha o regramento à realidade administrativa e gerencial dessas entidades.
13. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, sugeriu ampliação ainda maior, para abarcar os *“dirigentes máximos das entidades da Administração Pública Indireta”*, de modo a incluir, por exemplo, autarquias e fundações. Conquanto reconheça o elevado mérito da proposta do *Parquet*, que busca a máxima isonomia, considero mais prudente, neste momento, a adoção da medida consolidada pela comissão. Em tratativas realizadas entre o meu gabinete, a Presidência desta Corte e a Secretaria-Geral de Controle Externo, concluiu-se que a expansão para toda a Administração indireta poderia gerar volume imprevisível de novas demandas, com riscos de criar gargalos operacionais de difícil equacionamento para o Tribunal.
14. A experiência exitosa acumulada nestes anos de vigência da IN-TCU 91/2022 recomenda que a expansão do mecanismo consensual seja feita de forma gradual. A inclusão de todas as empresas estatais representa avanço significativo e alinhado à natureza das controvérsias a elas associadas, muitas vezes de elevada materialidade e complexidade; trata-se de passo importante para consolidar o instituto, sem sobrecarregar a capacidade operacional desta Corte de Contas.
15. Por essas razões, adoto a proposta da Comissão Temporária de Acompanhamento, de modo que o inciso II do art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação: *“II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras (...) e das empresas estatais”*.

II

16. De forma semelhante, a experiência institucional já agregada indica que o art. 3º, mediante o qual se estabelece o conteúdo mínimo do pedido de solução consensual, necessita de refinamento para dar maior previsibilidade tanto ao requerente quanto aos responsáveis pelo juízo de admissibilidade.
17. A proposta construída pela SecexConsenso — cancelada, em sua essência, pela Comissão de Acompanhamento — parte de diagnóstico claro: muitos pedidos chegam incompletos, exigindo sucessivas diligências, ocasionando atrasos evitáveis e elevando o custo transacional, em desacordo com a natureza célere do procedimento consensual.
18. Com esse pano de fundo, as alterações propostas para os incisos I, II e IV do art. 3º visam justamente robustecer a instrução inicial dos pedidos de Solicitação de Solução Consensual (SSC). No inciso I, a substituição da expressão *“discriminação”* pela *“descrição exata da controvérsia”*, fruto de sugestões da unidade técnica e do *Parquet*, busca conferir maior precisão na delimitação do objeto a ser tratado, explicitando os interesses contrapostos desde o início.
19. Por sua vez, a nova redação do inciso II exige a especificação das alternativas consideradas e das dificuldades já enfrentadas, de modo a documentar o histórico de tentativas prévias de negociação. Já a ampliação do inciso IV, proposta pela SecexConsenso, endossada pela comissão de ministros e aprimorada pelo MPTCU,

passa a exigir a relação de todos os litígios correlatos, incluindo processos arbitrais, judiciais e inquéritos. O objetivo é reduzir a assimetria de informações e fornecer panorama completo da controvérsia, elemento indispensável para a análise consequencialista.

20. Desse modo, acolho as alterações propostas ao art. 3º, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – indicação do objeto da busca por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio;

(...)

IV – relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas, compreendendo processos em tramitação no Tribunal de Contas da União, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais;”

21. Entre as relevantes contribuições elaboradas pela Comissão de Acompanhamento, foi sublinhada, em especial pelo Presidente desta Corte, a que expõe a necessidade de melhor respaldar as soluções consensuais por ferramentas que possibilitem à sociedade maior participação, acima de tudo em pleitos relacionados à prestação de serviços públicos. Em suas palavras:

“Apesar do impacto direto sobre os usuários, as solicitações de solução consensual relacionadas à prestação de serviços públicos não têm sido respaldadas por mecanismos efetivos de participação social. Em geral, essas solicitações refletem apenas a vontade dos órgãos governamentais supervisores e dos agentes econômicos, sem incluir a voz dos cidadãos.

Entretanto, as agências reguladoras têm como atribuição harmonizar os interesses do poder público, das empresas concessionárias e dos usuários. Assim, em decisões que impactem diretamente os direitos desses últimos, é fundamental garantir a inclusão da perspectiva do cidadão no processo decisório. Essa prática assegura que as decisões da agência estejam alinhadas às necessidades reais da população. Não à toa, as leis que regem a atuação das agências reguladoras estabelecem esse requisito de participação social como elemento indispensável.” (peça 15, p. 6)

22. Esse alerta inspira dois ajustes à norma. O primeiro, materializado no inciso VI do art. 3º, passa a exigir que o requerente apresente, juntamente com a solicitação, relatório de participação social, quando cabível. O objetivo do dispositivo é garantir àqueles que possam ser diretamente impactados pela solução da controvérsia — sejam usuários de serviços públicos, sejam terceiros agentes econômicos —, a oportunidade de serem consultados, na medida do possível, sobre a controvérsia e as possíveis soluções que possam afetar seus direitos.

23. Trata-se de mecanismo que confere maior legitimidade e transparência ao procedimento desde sua fase inaugural, assegurando que a perspectiva dos afetados seja considerada antes mesmo da instauração da Comissão de Solução Consensual.

24. É importante distinguir essa exigência, de participação social prévia e a cargo do requerente, da segunda inovação, proposta pelo Ministro-Presidente Vital do Rêgo e que será abordada em detalhe mais adiante. Refiro-me à inclusão de painel de participação a ser conduzido pela própria Comissão de Solução Consensual (art. 7º-

A, § 5º). São, portanto, dois momentos distintos e complementares de escuta social: o primeiro tem por objetivo fazer com que a solicitação já chegue a este Tribunal instruída com a perspectiva dos principais afetados; o segundo, por sua vez, submete a solução construída no âmbito da comissão a escrutínio de terceiros interessados, reforçando a legitimidade da deliberação final do Plenário.

25. Outro ponto que o novo texto do art. 3º da norma busca endereçar diz respeito aos casos nos quais o requerente já apresenta, na própria solicitação, proposta de acordo para a controvérsia.
26. Anoto que o desenho ideal do rito da IN-TCU 91/2022 privilegia a construção de solução no âmbito da CSC, sob mediação e supervisão desta Corte. Esse procedimento maximiza o potencial dialógico do instrumento e permite que o acordo seja moldado a partir de premissas isonômicas, tendo como único ponto de partida a controvérsia em si, sem o viés de alguma solução previamente estabelecida. A apresentação de proposta de acordo já na petição inicial pode gerar indesejada “ancoragem” nas negociações, dificultando a busca por desfecho que melhor atenda ao interesse público.
27. Contudo, a experiência acumulada, especialmente em SSCs atinentes ao setor rodoviário, demonstrou que, em alguns casos, a solicitação inicial se fez acompanhar de possível solução para a controvérsia apresentada. Para disciplinar essas situações, que devem ser tratadas como excepcionais, é que se destina o novo § 2º do art. 3º da norma.
28. Em tais hipóteses cabe ao interessado demonstrar, desde logo, a vantajosidade e a juridicidade da saída apresentada. A exigência ecoa o voto condutor do Acórdão 2.318/2024-TCU-Plenário, no qual o relator, Ministro Benjamin Zymler, assevera que a via dialógica não exime a Administração da obediência estrita ao ordenamento jurídico, consoante trecho transcrito em seu despacho de peça 17 (p. 6-7):

“Entendo que o ponto de partida de qualquer processo que envolva uma solicitação de solução consensual é examinar, primeiro, a juridicidade do objeto acordado, o que envolve tanto o exame da legalidade, em si, do acordo como a verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo, além de sua vantajosidade econômica e social. (...)”

A propósito dos limites e condições para a construção de decisões consensuais na administração pública, é preciso enfatizar que a admissão do consensualismo na prática administrativa implica navegar dentro do espaço de juridicidade permitido aos particulares e ao próprio Estado.

Nessa perspectiva, a participação do TCU nesse novo espaço não constitui uma espécie de salvo conduto ao desatendimento da ordem jurídica, ainda que a justificativa adotada seja a satisfação do princípio da eficiência. Dito de outra forma, é preciso que a solução alvitada esteja ancorada em alguma norma do ordenamento jurídico, ainda que a escolha desta ocorra a partir da aplicação de regras de solução de antinomias ou da ponderação de princípios.

Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a prática administrativa.

O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito

administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).” (destaques do original)

29. Conquanto esses fundamentos tenham sido utilizados pela comissão para fundamentar melhorias ao art. 7º, conforme será exposto mais adiante neste voto, entendo serem igualmente aplicáveis a eventual proposta de acordo apresentada pelo requerente na inicial da solicitação, devendo a respectiva instância originária demonstrar previamente sua juridicidade.
30. Converge, ainda, o entendimento da comissão – capitaneado pelo Ministro Vital do Rêgo e corroborado pelos Ministros Zymler e Anastasia — de que nenhuma solução consensual se legitima sem a prova concreta de sua vantajosidade. O acordo só faz sentido quando supera, em termos socioeconômicos e operacionais, a melhor alternativa disponível no cenário de não acordo; por isso, incumbirá ao próprio requerente apontar, nos casos excepcionais em que já existir proposta de acordo a ser apresentada, os ganhos objetivos que pretende alcançar, à luz de critérios como custo total, qualidade do serviço e impacto para o usuário.
31. Desse modo, as inovações desenhadas para o art. 3º mantêm íntegro o equilíbrio entre eficiência e segurança jurídica que norteia a IN-TCU 91/2022. Ao exigir informações mais completas na fase inaugural, reduz-se a margem para controvérsias procedimentais posteriores, encurta-se o tempo de tramitação e pavimenta-se ambiente mais propício à construção das soluções consensuais.
32. Ainda no escopo do aprimoramento da fase inicial, outra significativa inovação consiste em transferir para o requerente, já na petição inicial, o ônus de apresentar estudos técnicos essenciais que subsidiarão a análise da controvérsia nos casos que envolvam investimentos em obras. Essa mudança, materializada no novo § 3º do art. 3º, representa importante ferramenta de qualificação instrutória no sentido de sanar deficiências observadas na praxe processual.
33. Tal inovação advém da experiência colhida na prática recente desta Corte, em especial no paradigmático caso da SSC voltada a resolver os impasses associados ao contrato de concessão da Rodovia Fernão Dias, apreciado no âmbito do Acórdão 1.369/2025-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, como bem registraram tanto o Ministro-Relator Bruno Dantas quanto a unidade técnica especializada (AudRodoviaAviação), as informações submetidas à comissão chegaram em condição incipiente, desprovidas de elementos mínimos que permitissem sua avaliação.
34. O voto condutor daquele acórdão explicitou as graves consequências dessa falha. A ausência de análises prévias de viabilidade e de preços resultou em proposta inicial cujos custos, após o trabalho da comissão, foram reduzidos em 35,9%, o que representaria sobrepreço de 55,91%. O caso também evidenciou incompatibilidade com o planejamento setorial, inclusive com a inserção de obras sem a devida análise de custo-benefício. Ademais, a demora na disponibilização de informações essenciais pela concessionária foi fator limitador para a capacidade da comissão de explorar cenários alternativos de prazos, tarifas e obras prioritárias.
35. O novel § 3º do art. 3º ataca diretamente a causa raiz desses problemas. Ao internalizar, como requisito da própria petição inicial, a obrigação de apresentar justificativa técnica para cada obra, incluindo análise de custo-benefício e aderência ao planejamento setorial (inciso I), o dispositivo coíbe a “fuga ao planejamento” e assegura que a solicitação já nasça tecnicamente fundamentada. Ao demandar,

desde logo, orçamento referenciado e estudo de cenários (incisos II e III), mitiga-se a assimetria informacional e evita-se que a negociação parta de premissas infladas ou mal definidas.

36. Garante-se, com isso, que a Comissão de Solução Consensual receba processo adequadamente subsidiado, otimizando o tempo de negociação e, acima de tudo, fortalecendo a capacidade do Tribunal de construir, em ambiente dialógico, soluções vantajosas ao interesse público.

III

37. A nova redação do art. 4º promove avanço expressivo em transparência. O requerimento inicial passará a ser público por padrão — ressalvadas as peças justificadamente sigilosas —, será resumido em página própria do TCU e terá suas reuniões e documentos protegidos pela confidencialidade apenas até o julgamento ou o arquivamento, em harmonia com o art. 30 da Lei 13.140/2015. Prevalecerá, contudo, o prazo de restrição de acesso legalmente atribuído na origem, caso este seja superior ao marco temporal do julgamento ou arquivamento. Essa calibragem responde às preocupações sobre controle social manifestadas nos workshops e encontra eco na defesa, feita pelo Ministro-Presidente, de instrumentos que reforcem a legitimidade do processo sem inibir o diálogo franco entre os integrantes da Comissão de Solução Consensual.
38. Por seu turno, o novo art. 4º-A da Instrução Normativa formaliza a etapa de preparação, fase processual que se inicia com a autuação da solicitação e se encerra com a publicação da portaria de instituição da Comissão de Solução Consensual (CSC).
39. Essa etapa destina-se, precipuamente, à análise prévia de admissibilidade (inciso I), a ser conduzida pela SecexConsenso, que, para melhor subsidiar o exame, deverá interagir com a unidade técnica especializada na temática da solicitação e poderá realizar diligências. A inovação busca sanar deficiência recorrente, que é a apresentação de informações incompletas ou insuficientes nos requerimentos iniciais. Desse modo, a norma confere maior robustez à instrução que fundamentará a decisão sobre a admissibilidade do pleito.
40. O segundo objetivo (inciso II) é preparar os trabalhos da futura comissão. A realização de reuniões e diálogos preliminares permite que se obtenham mais informações sobre a controvérsia, conciliando o prazo exíguo da CSC com a complexidade dos temas tratados. Em suma, a medida fortalece o procedimento ao garantir que as solicitações cheguem mais bem instruídas para a fase de negociação.
41. Já o inciso III do novo art. 4º-A introduz mecanismo de salvaguarda, ao determinar que a SecexConsenso consolide, ainda na etapa de preparação, os fatos e evidências sobre a controvérsia já apurados pelo Tribunal. O dispositivo materializa lição aprendida com a aplicação da IN-TCU 91/2022, extraída das críticas formuladas pelo Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que tratou da solução consensual para o contrato de construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde da Fiocruz.
42. Naquela oportunidade, o MPTCU apontou que *“as informações trazidas pelas unidades técnicas especializadas muitas vezes não têm composto a base fática da CSC, a bem da formulação de um acordo”*, indicando que existiria, em

determinados casos, postura de aceitação acrítica de quadros fáticos apresentados pelas partes, sem a devida consideração a evidências já estabelecidas em outros processos do TCU. Alertou-se, diante disso, que a aceitação de narrativas fáticas descoladas das evidências altera o cenário de negociações e gera risco de estimular comportamentos oportunistas do particular. Desse modo, a nova regra assegura que a análise de admissibilidade e as futuras negociações partam de uma "chamada à realidade", valorizando os insumos técnicos já produzidos por esta Corte.

43. Quanto ao art. 5º, acolho, por seus próprios fundamentos, a redação proposta pela SecexConsenso e endossada pela comissão de ministros para o inciso II, a fim de afastar interpretações equivocadas quanto à “urgência” como critério de admissibilidade, mantendo-se o requisito da relevância.
44. No que tange à vedação de SSC para casos com decisão de mérito prolatadas pelo TCU, ponderou-se a viabilidade de excepcioná-la para modular a *forma de cumprimento* dos julgados. Com as devidas vênias à ponderada posição dos Ministros Benjamin Zymler e Antonio Anastasia, que vislumbram nessa medida caminho para a eficiência executória, permito-me adotar entendimento distinto.
45. A meu sentir, a função judicante desta Corte se exaure com a prolação da decisão de mérito. A reabertura da discussão, mesmo que restrita à "forma de cumprimento", arrisca vulnerar a *coisa julgada* administrativa, porquanto permitiria à parte rediscutir os efeitos práticos do julgado, operando como sucedâneo recursal atípico. Ademais, tal prática poderia turvar as fronteiras de nossa competência constitucional de controle. Cabe ao gestor, e não ao Tribunal, a responsabilidade primária pela execução do acórdão, utilizando-se da discricionariedade administrativa que lhe é própria para encontrar os meios de cumpri-lo. Ao mediar *como* a decisão será implementada, o TCU estaria, em essência, assumindo parcela da gestão do ato, o que configuraria uma avocação de competência executiva. Por essas razões, a manutenção da vedação contida no § 1º, inciso I, do art. 5º é a medida que melhor resguarda a definitividade de nossos julgados.
46. As vedações contidas nos incisos II e III do mesmo art. 5º, § 1º — que impedem a admissão de SSC sobre atos preparatórios de política pública ou sobre atos internos da Administração sem a presença de particulares — também encontram fundamento na experiência recente desta Corte. Deliberações anteriores, a exemplo do mencionado Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário, já sublinharam que a via consensual não deve ser utilizada para que o Tribunal se imiscua em decisões preparatórias afetas à esfera de discricionariedade da Administração, como a formulação de futuras políticas públicas ou a escolha de modelagens contratuais. A atuação do TCU, nesses termos, não deve substituir a do gestor ou atuar como instância consultiva prévia, tampouco deve mediar controvérsias puramente internas da Administração, quando ausente litígio com particulares.
47. Ainda no que tange ao rito de admissibilidade, a sistemática de ratificação pelo relator de processo conexo, embora concebida como salvaguarda, pode gerar impasse indesejado, conferindo poder de veto a um único julgador. No âmbito dos workshops realizados pela SecexConsenso, ficou claro que a impossibilidade de recorrer de decisões pela inadmissibilidade é ponto sensível que precisa ser equacionado: a unidade técnica, inclusive, propôs a criação de recurso de agravo contra despachos naquele sentido, de modo a submeter a questão ao Plenário.

48. A solução não reside, contudo, na criação de recurso a ser manejado pela parte, porquanto o ato de admissão da SSC possui natureza de juízo de conveniência e oportunidade internas ao Tribunal, não configurando direito subjetivo do requerente. A instauração de agravo repassaria ao particular, de forma anômala, o poder de questionar deliberação atinente à gestão processual do TCU.
49. A alternativa encontrada para equacionar o impasse, que absorve a preocupação externada pela unidade técnica, consiste em submeter a decisão ao Colegiado. Assim, prevê-se que, em caso de negativa de ratificação pelo relator, o Presidente do TCU submeterá a decisão de admissão a referendo do Plenário, que atuará como árbitro do dissenso interno, decidindo, de forma definitiva, sobre a conveniência e a oportunidade de prosseguir com a Solicitação de Solução Consensual. Essa solução possui múltiplas vantagens: resolve o problema do veto individual, mantém a questão no âmbito da governança interna do Tribunal e reforça a colegialidade.
50. Ainda nessa temática, acolho sugestão do MPTCU para o art. 6º, § 2º. Uma vez admitida a SSC, o relator de processo conexo deverá sobrestar a apreciação das matérias atinentes ao litígio e, paralelamente, suspender o curso prescricional das pretensões sancionatória e ressarcitória. Fecha-se, assim, a porta a manobras que busquem transformar a via dialógica em simples expediente para protelar a atuação do controle. Ao mesmo tempo, o texto autoriza o relator a prosseguir com o exame de outras questões não alcançadas pela controvérsia, a evitar o engessamento do feito.
51. O fluxo de deliberação também foi aprimorado. A nova redação dos arts. 8º e 9º estabelece que, em havendo proposta de acordo no âmbito da Comissão de Solução Consensual, os autos serão remetidos à Presidência para definição do relator (por sorteio, como regra, ou por dependência) e, somente depois, ao Ministério Público junto ao TCU. Essa alteração garante que a designação do procurador ocorra de forma simétrica à do relator, especialmente nos casos de conexão processual.
52. Incorporo, ainda, a sugestão do *Parquet* de permitir que o prazo para sua manifestação seja prorrogado, uma única vez, por igual período, mediante decisão do relator, reforçando a efetividade de sua atuação sem retardar a marcha do feito.
53. Outras alterações dignas de nota cuidam da celeridade e da qualidade do julgamento. O relator da SSC deverá disponibilizar as minutas de voto e acórdão com, no mínimo, 48 horas de antecedência (art. 10, § 2º), conforme a minuta de norma elaborada pela Comissão de Acompanhamento. Para preservar esse mesmo ritmo, eventual pedido de vista deverá ser devolvido, em regra, até a segunda sessão plenária subsequente (art. 10, § 3º), equilibrando-se, desse modo, aprofundamento do exame e rapidez no julgamento.

IV

54. O art. 7º da IN-TCU 91/2022, que rege a Comissão de Solução Consensual, foi o dispositivo com o maior número de aprimoramentos, de modo que a extensão das mudanças exigiu a criação do art. 7º-A para melhor organizar suas regras de composição, funcionamento e transparência.
55. A primeira dessas melhorias, fruto de valiosa contribuição oferecida pela Presidência desta Corte, incide sobre o *caput* do art. 7º. Acolheu-se a sugestão, adaptada em comum acordo com o Presidente Vital do Rêgo e com a Segecex, de fixar o prazo preferencial de 30 dias, contados da data em que a solicitação é

admitida, para a instituição da CSC, ato que representa o marco inicial de seus trabalhos.

56. As propostas da SecexConsenso para a composição e o funcionamento da comissão foram, em sua maioria, acolhidas. Destaco: (i) a ampliação do inciso III do § 1º do art. 7º, para que possa incluir todos os atores públicos com poder decisório sobre o objeto; (ii) a conversão do § 2º em regra voltada a convidar o particular envolvido na controvérsia e com contrato vigente a indicar representante, mediante anuência do Presidente do TCU; (iii) a inclusão de parágrafos que facultam à AGU acompanhar as reuniões (art. 7º, § 5º), preveem a assinatura de termo de confidencialidade (art. 7º-A, § 3º) e disciplinam o acesso aos autos (art. 7º-A, § 4º); conjugadas, essas medidas fortalecem a transparência, a segurança jurídica e a celeridade do rito.
57. Outra inovação procedimental, de grande relevância para a segurança jurídica e a governança do processo, refere-se à formalização da etapa de validação da proposta de acordo pelas instâncias decisórias dos membros da comissão. O novo § 6º do art. 7º-A estabelece que, uma vez elaborada a minuta de solução, esta será submetida às partes externas ao TCU representadas na comissão, que terão o prazo de 15 dias para manifestação formal, com base em pareceres técnico e jurídico.
58. Essa alteração, proposta pela SecexConsenso e acolhida pela Comissão de Acompanhamento, visa positivar prática adotada com sucesso desde os primeiros processos de solução consensual. A medida garante que a proposta de acordo chegue ao Plenário do TCU com chancela formal da governança decisória dos órgãos e entidades envolvidos, respeitando suas respectivas competências. Ademais, ao exigir a juntada dos pareceres que fundamentem a anuência, a norma sana deficiência observada em casos pretéritos nos quais a aprovação era comunicada sem a devida documentação de suporte.
59. Lado outro, a exigência de que as unidades técnicas do Tribunal se pronunciem sobre a proposta de acordo foi significativamente robustecida. A partir das pertinentes contribuições dos Ministros Antonio Anastasia e Benjamin Zymler, o novo § 7º do art. 7º-A determina que a manifestação avalie expressamente a solução consensual quanto à juridicidade, à vantajosidade e à adequação dos mecanismos para mitigar riscos moral e sistêmico.
60. A verificação da juridicidade — abrangendo compatibilidade legal, infralegal e principiológica — é o primeiro filtro de validade do acordo e reforça a segurança jurídica; trata-se, em especial, de exigência prescrita no art. 26, *caput*, da Lindb, que impõe a necessidade de o acordo pactuado observar a legislação aplicável. Tal premissa foi reforçada no Acórdão 2.318/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Zymler, ao assentar que a consensualidade não representa salvo-conduto para o descumprimento da ordem jurídica, devendo a solução alvitrada estar sempre ancorada no princípio da juridicidade.
61. A análise da vantajosidade, como já visto, permite comparar, de forma consequencialista, o cenário pactuado com a melhor alternativa em caso de não acordo. Demonstrar ganhos econômicos, operacionais e aqueles relacionados ao bem-estar coletivo torna mais objetiva a avaliação de compatibilidade com os interesses gerais e permite ao Plenário examinar se a solução é proporcional, equânime, eficiente e agrega valor ao interesse público, a teor do que preconiza o art. 26, § 1º, inciso I, da Lindb.

62. A inclusão da parte final do inciso II, que exige análise mais detida quanto ao risco de judicialização, é outra inovação de grande relevância extraída dos aprendizados obtidos no Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário (TC 026.338/2024-6). Naquele caso, o relator entendeu pertinentes as preocupações manifestadas pelo Ministério Público de Contas quanto ao uso recorrente, naquele e em outros processos, da premissa de que a judicialização do conflito deveria sempre ser evitada. Essa orientação, segundo o MPTCU, colocaria o interesse público em desvantagem desde o início das negociações e ocasionaria o mau dimensionamento dos riscos judiciais, com análises superficiais e desprovidas de dados concretos, tornando o acordo “a via quase inafastável”.
63. Entendo, igualmente, que são relevantes as preocupações externadas pelo *Parquet* naqueles autos. A premissa da evitação do conflito a qualquer custo, quando adotada de forma acrítica pelos atores públicos, gera perigosa assimetria de incentivos nas mesas de negociação. Conforme bem apontado, tal postura pode incentivar comportamentos oportunistas da parte privada, que passa a enxergar a ameaça de litígio não como risco mútuo, mas como instrumento de barganha para extrair vantagens indevidas.
64. A nova norma, portanto, pretende corrigir essa distorção, atribuindo às unidades técnicas o dever de realizar a análise estratégica e realista do cenário de não acordo, quebrando a inércia da aversão ao litígio. Ao exigir a ponderação fundamentada sobre as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes da eventual utilização de instrumentos de contracautela à disposição da Fazenda Pública, o Tribunal assegura que a vantajosidade do acordo seja medida contra cenário de litígio mais fidedigno, e não contra o temor excessivo e infundado da judicialização. Busca-se, assim, que o consenso seja opção genuinamente superior ao dissenso, e não uma capitulação decorrente de análise de risco incompleta.
65. Por fim, o exame previsto no inciso III quanto aos riscos moral e sistêmico — o primeiro ligado a incentivos individuais pós-acordo, o segundo aos reflexos amplos sobre o setor regulado —, além de materializar o comando do art. 20 da Lei 4.657/1942, busca proteger os incentivos corretos no sistema regulatório: identificar se a proposta desestimula comportamentos oportunistas futuros e evita que soluções pontuais gerem externalidades negativas ou reproduzam conflitos semelhantes.
66. Integrar esses três vetores nas manifestações das unidades da Secretaria do Tribunal assegurará visão ampla do acordo, equacionando legalidade, vantajosidade e impactos comportamentais — pilares essenciais para decisões estáveis e legítimas. Com esse pano de fundo, o art. os §§ 7º e 8º do art. 7º-A passam a ter a seguinte redação:

“§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I – juridicidade;

II – vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III – adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

§ 8º Após o recebimento das manifestações das partes externas, os prazos para os exames referidos no § 7º são de:

I – 5 (cinco) dias, para a unidade de auditoria especializada na temática da solicitação; e

II – 10 (dez) dias, para a SecexConsenso emitir sua manifestação e consolidar todos os pareceres e manifestações recebidos.”

67. O fluxo de prazos para essas manifestações também foi cuidadosamente ajustado. A Presidência desta Corte propôs a fixação de prazo simultâneo de 15 dias para todos os envolvidos, visando à celeridade processual. Entretanto, essa simultaneidade, a meu ver, traria dificuldade prática à atuação das unidades técnicas deste Tribunal, em especial da SecexConsenso, porquanto sua manifestação consolida e analisa os pareceres dos demais atores.

68. Para conciliar as visões, o regramento estabelece um fluxo sequencial claro. Primeiramente, as partes externas manifestam-se no prazo de 15 dias (conforme o § 6º). Uma vez recebidos esses pareceres, definem-se os prazos internos: a unidade de auditoria especializada terá 5 dias para concluir seu exame (§ 8º, I), enquanto a SecexConsenso disporá de 10 dias para, além de emitir sua própria análise, consolidar todos os documentos (§ 8º, II).

69. Esse desenho qualifica a análise do Tribunal sem impor atraso significativo. Embora os prazos internos comecem a fluir do mesmo marco (o recebimento dos pareceres externos), o prazo de 10 dias conferido à SecexConsenso é suficiente para que ela receba a análise da unidade especializada na temática da solicitação e finalize a instrução processual com segurança, já conhecendo os fundamentos e o posicionamento dos demais envolvidos.

70. No que concerne à proposta de realização de painel de participação social no âmbito da CSC, os membros da comissão de ministros apresentam visões parcialmente distintas.

71. O Presidente da Casa, Vital do Rêgo, sugeriu a inovação, ao propor que a CSC seja obrigada a realizar, salvo impossibilidade, painel de participação social antes do envio da proposta ao Plenário, objetivando, assim, reforçar a legitimidade de acordos cujo objeto envolva prestação de serviços públicos e que potencialmente afetem direitos de agentes econômicos ou de usuários do serviço. Nesse ponto diverge o presidente da comissão, Ministro Benjamin Zymmler, por entender que o painel ou a consulta pública devem ser promovidos pelo órgão proponente, dentro do prazo de 15 dias que os membros da comissão possuem para se manifestar, e não no âmbito da CSC, preservando sua celeridade.

72. A preocupação manifestada pelos membros da comissão acerca da participação da sociedade na construção da solução consensual é de destacada relevância, notadamente nos casos relacionados a contratos de concessão, em que o usuário é titular de direitos vinculados à relação contratual. A incorporação de medidas para ampliar a participação de atores externos e da cidadania nos processos de solução consensual dialoga diretamente com o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), com a diretriz “Cidadão no Foco” do Plano de Gestão 2025-2027 desta Corte e com a tendência contemporânea de governo aberto, na qual decisões públicas — sobretudo as excepcionais, como os acordos — devem ser expostas ao escrutínio da sociedade para ganhar legitimidade e confiança.

73. Entendo que a proposta elaborada pelo Presidente Vital do Rêgo, e corroborada pelo MPTCU, confere o equilíbrio adequado entre legitimidade, eficiência e operacionalidade. A condução do painel pela CSC possibilita a integração imediata das contribuições ao texto da proposta de acordo, uma vez que a comissão detém domínio técnico-jurídico do caso e pode ajustar a minuta sem a necessidade de novo trâmite; além disso, a publicidade e a escuta social serão promovidas sob a chancela direta de todos os membros da comissão e do TCU.
74. Sendo assim, a redação harmoniza, em termos técnicos e jurídicos, três exigências que se impõem aos processos de solução consensual conduzidos sob a égide da IN-TCU 91/2022: (i) observância do princípio da transparência; (ii) dever legal de assegurar a participação dos usuários sempre que a decisão puder afetar a prestação de serviços públicos, em analogia ao que expressamente determinam, por exemplo, o art. 68 da Lei 10.233/2001, o § 3º do art. 4º da Lei 9.427/1996 e o art. 27 da Lei 11.182/2005, entre outros dispositivos legais setoriais; e (iii) necessidade, reafirmada pelo art. 20 da Lindb, de que sejam avaliadas as consequências práticas da solução proposta.
75. Assim, o novo art. 7º-A, § 5º, da IN-TCU 91/2022 estabelece que a Comissão de Solução Consensual realizará, salvo se justificadamente inviável, painel ou consulta pública para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolva prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos ou dos usuários do serviço.

V

76. O texto original do art. 15 da IN-TCU 91/2022 vedava qualquer espécie de recurso em sede de Solicitação de Solução Consensual (SSC), justificando-se na natureza estritamente dialógica do processo.
77. Com base nas discussões realizadas no curso dos workshops, a SecexConsenso propôs exceção pontual à irrecurribilidade, admitindo agravo contra despacho que indeferir a admissibilidade. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, sugeriu aperfeiçoamento adicional: incluir a possibilidade de oposição de embargos de declaração a quaisquer decisões proferidas nos autos, ressalvado o objeto estritamente integrativo desse instrumento.
78. A preocupação que motivou a SecexConsenso a propor o recurso de agravo — qual seja, a de evitar que a decisão monocrática de algum relator possa, de forma irrecurível, obstar o prosseguimento de uma SSC — foi adequadamente equacionada pela nova redação do art. 6º, § 3º, da norma. Como visto, o dispositivo prevê que, em caso de não ratificação, a Presidência submeterá aos demais ministros, sucessivamente, a decisão quanto à ratificação da admissibilidade; resta rejeitada, pois, a sugestão de criação do recurso.
79. No que tange ao recurso de embargos de declaração, é importante haver mais reflexão sobre o ponto. O acórdão que delibera acerca da solução consensual tem natureza eminentemente homologatória; sua fundamentação é o próprio termo de acordo pactuado entre as partes, e eventuais obscuridades ou omissões no texto do acordo são vícios do negócio jurídico celebrado, e não do ato administrativo que apenas o chancela.

80. Ocorre que a premissa de que o acórdão homologatório é sempre ato de mera chancela não subsiste quando o próprio Tribunal, no exercício de seu poder de controle, impõe condicionantes para a validade do acordo. Nesse momento, o TCU exerce sua função judicante, e o aresto deixa de ser puramente homologatório e passa a vincular a eficácia do acordo ao cumprimento de condições formuladas pela própria Corte. Se o texto da condicionante contiver obscuridade, contradição ou omissão, o vício não estará mais na solução construída exclusivamente entre as partes, mas na própria decisão do Tribunal.
81. Dessa forma, o novo art. 11-A, parágrafo único, admite a oposição de embargos na hipótese estrita e excepcionalíssima de vício contido nas condicionantes necessárias à homologação do acordo, fundamentando-se no art. 58 da Lei 9.784/1999 e, por analogia, no art. 34 da Lei 8.443/1992. Esse instrumento recursal garante que a decisão final da Corte, que molda o acordo, seja clara, precisa e exequível, dirimindo impasses e conflitos sobre a interpretação das sugestões emanadas pelo Plenário do TCU. O escopo dos aclaratórios, reitero, será rigorosamente limitado a sanar vícios de clareza na redação das condicionantes, sendo manifestamente incabível o apelo para rediscutir o mérito do acordo ou das próprias condições.
82. A seu turno, o § 5º do art. 11 resulta de redação proposta pela unidade técnica e endossada pela comissão de ministros, no sentido de vedar a expedição de determinações ou recomendações nos processos de SSC — o que não obsta o estabelecimento de sugestões de alteração (condicionantes) necessárias à homologação do acordo, nos termos do *caput* do referido artigo. O dispositivo apenas consolida entendimento já pacificado pelo Plenário (cf. Acórdãos 2.514/2023, rel. Ministro Jorge Oliveira, 2.434/2024, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 2.485/2024, da minha relatoria) de que, em ambiente dialógico, o TCU atua como facilitador e homologador.
83. Quanto às proposições para os artigos 11, 12 e 14 da Instrução Normativa, acolho as sugestões consolidadas pela Comissão de Acompanhamento, que aprimoram o texto originalmente proposto pela SecexConsenso. No art. 11, a nova redação assegura que os particulares envolvidos na controvérsia também se manifestem sobre eventuais alterações sugeridas pelo Plenário, o que reforça o caráter dialógico e isonômico do rito.
84. Além dessa garantia de isonomia, a nova redação do art. 11 avança ao instituir, em seu § 3º, rito de fechamento para as hipóteses em que o Plenário sugere alterações ao acordo. Trata-se de etapa relevante, pois, uma vez obtida a anuência das partes externas às sugestões, a minuta de acordo, já modificada, necessita de validação interna antes da assinatura do termo de autocomposição. O novo fluxo procedimental assegura, primeiramente (inciso I), que a SecexConsenso, em conjunto com as demais unidades do Tribunal participantes, examine a conformidade das alterações e prepare a versão final do termo de autocomposição. Em seguida, prevê nova manifestação do Parquet caso as alterações tenham caráter substantivo (inciso II). Por fim, o rito culmina com a submissão do termo final ao Plenário (inciso III), que autorizará a assinatura.
85. No art. 12, o instrumento de formalização do acordo passa a ser denominado “termo de autocomposição”, alinhando o regramento à terminologia já utilizada nos acórdãos desta Corte; acolhe-se, ainda, a proposta de fixar o prazo de 30 dias para a assinatura do termo. Ademais, a norma soluciona questão de ordem prática ao

estabelecer que o termo, com todas as assinaturas, será juntado aos autos em até cinco dias, contados não da assinatura, mas de seu efetivo recebimento no TCU. Essa solução concilia a sugestão da Presidência, que busca celeridade na publicidade do ato, com os trâmites externos necessários para a devolução do documento assinado.

86. Já a alteração no art. 15 prorroga a vigência da Comissão Temporária de Acompanhamento até 31 de dezembro de 2026, conferindo-lhe tempo hábil para avaliar os resultados das modificações ora implementadas.
87. No que tange à proposta de inclusão do art. 15-A, que visa estabelecer salvaguarda contra a responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos no processo consensual, entendo que não deve ser acolhida. A despeito das justificativas apresentadas pela Comissão e pela unidade técnica, no sentido de positivar prática adotada e estimular a tomada de decisão, a matéria já é devidamente tratada pela legislação, que disciplina exaustivamente o tema. Desse modo, considero despicienda a replicação de tais dispositivos legais na presente Instrução Normativa, bastando a aplicação direta do ordenamento jurídico já vigente para garantir a segurança jurídica desejada.
88. Por fim, a minuta de alteração estabelece, em seu art. 24, regras de transição para a aplicação das presentes alterações normativas aos processos em curso, adotando-se o princípio da aplicação imediata, com a garantia de respeito aos atos já praticados sob a égide da norma anterior.

VI

89. Avançando na análise, a minuta de normativo traz uma de suas mais significativas inovações: a inclusão do art. 14, que orienta as unidades técnicas a considerarem o incentivo à solução consensual no âmbito dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE). Longe de ser uma criação disruptiva, o dispositivo reflete o amadurecimento da jurisprudência deste Tribunal, que tem evoluído da abordagem puramente ressarcitória para a visão que prioriza a efetiva entrega do benefício social à população.
90. O principal vetor dessa evolução é o Acórdão 978/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Naquela assentada, o TCU, diante de obra 100% executada, porém inoperante, deliberou por solução que transcendeu a simples imputação de débito. Em seu voto, o relator destacou que, em certas circunstâncias, o interesse público primário é mais bem atendido pelo equacionamento das pendências que impedem a fruição do bem pela coletividade do que pela tentativa de reaver os recursos aplicados.
91. Referido julgado estabeleceu as premissas que agora se consolidam no novo dispositivo: em TCEs instauradas por inexecução parcial ou por execução total sem funcionalidade, sendo viável a retomada do objeto e não havendo indícios de má-fé dos gestores, o caminho do diálogo deve ser estimulado. O objetivo, como ali se frisou, é *“alterar o enfoque da responsabilidade do repassador para priorizar (...) a consecução da política pública ou a conclusão da obra, em relação à pretensão ressarcitória do erário, que não proporciona benefício imediato àquela população-alvo”*.
92. Essa novel concepção não representou entendimento isolado; ao contrário, foi progressivamente adotada e reforçada em deliberações posteriores. Cito, a título de

exemplo, os Acórdãos da 2ª Câmara 7.480/2024 e 558/2025 (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e 813/2025-TCU (rel. Ministro Jorge Oliveira), nos quais se aplicou a mesma lógica, de induzir a solução consensual para viabilizar a conclusão de objetos parcialmente executados, sempre em benefício da sociedade.

93. O art. 14, portanto, positiva e sistematiza diretriz jurisprudencial já consolidada, conferindo segurança jurídica e estabelecendo roteiro claro para as unidades técnicas. Ao delimitar as hipóteses de cabimento (incisos I e II) e o procedimento a ser seguido (§§ 1º a 2º), a norma busca direcionar a atuação do controle para a solução mais eficiente do problema público, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades caso as tratativas se mostrem infrutíferas.
94. Neste ponto, esclareço que o preceito ora inserido no art. 14 não se confunde nem se sobrepõe ao mecanismo de solução consensual previsto no art. 24 da IN-TCU 98/2024. Este último refere-se a etapa antecedente, de responsabilidade da autoridade administrativa, que deve buscar o consenso como medida prévia à instauração da TCE ou antes de seu envio ao controle interno. O novo dispositivo da IN-TCU 91/2022, ao revés, opera em momento processual distinto. Destina-se a orientar a atuação desta própria Corte de Contas, quando o processo de TCE já se encontra em análise, incentivando a busca pela solução que viabilize a efetiva entrega do benefício social.
95. Trata-se de avanço que alinha a atuação deste Tribunal aos mais modernos paradigmas do Direito Administrativo, privilegiando o consensualismo e a eficiência e reafirmando a missão do Tribunal de não apenas apurar danos, mas, sobretudo, de gerar valor para a sociedade.

VII

96. A trajetória da IN-TCU 91/2022 — concebida por inspiração do Ministro Bruno Dantas e, desde então, exitosa e amplamente utilizada por esta Corte — mostra que o Tribunal lidera pelo exemplo quando adota, em contraposição ao modelo tradicional exclusivamente unilateral e impositivo, a via do diálogo, da cooperação e da coordenação. Ao oferecer aos jurisdicionados espaço institucional de negociação supervisionada, esta Casa aderiu ao movimento contemporâneo de integrar mecanismos consensuais ao regime de Direito Público, buscando soluções mais ágeis, eficientes e colaborativas para impasses administrativos.
97. Não por acaso, a Comissão de Acompanhamento, conduzida com acurado senso prático e apoiada pela SecexConsenso, conseguiu, em curto tempo, após verdadeira anamnese dos processos já enfrentados, colher lições de casos concretos e transformá-las na proposta de aperfeiçoamento ora apreciada. O trabalho coletivo, somado às valiosas contribuições do Ministério Público de Contas e da Presidência desta Casa, evidencia a maturidade institucional com que o Tribunal trata temas inovadores e sensíveis.
98. As alterações ora aprovadas tornam o processo mais transparente, ampliam a legitimidade ativa, qualificam o juízo de admissibilidade, exigem demonstração de juridicidade e vantajosidade, criam instrumentos adicionais de participação social, robustecem os parâmetros para o exame técnico e estabelecem regime recursal. Por fim, positivam a diretriz jurisprudencial de incentivo à consensualidade em Tomadas de Contas Especial, priorizando a efetiva entrega do benefício social à população.



99. Estou convencido de que o resultado obtido privilegia o interesse público, os usuários dos serviços, a transparência e, sobretudo, a credibilidade do controle externo, que, ao modernizar-se, mantém vivo o seu papel pedagógico perante toda a Administração e entrega melhores resultados à sociedade.

Com essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2618/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.828/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que tem por objetivo subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual e examinar, nesta oportunidade, proposta de aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91, de 22 de dezembro de 2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal,

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

- 9.1. aprovar o projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo;
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução normativa aprovada à Casa Civil da Presidência da República e à Advocacia-Geral da União; e
- 9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2618-45/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 101, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025

Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que a Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, em seu art. 14, prevê a constituição de comissão temporária de acompanhamento dos procedimentos de solução consensual com o intuito de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos naquele normativo;

Considerando as contribuições ofertadas no âmbito da aludida comissão;

Considerando os resultados advindos de workshops realizados pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com atores internos e externos ao TCU, materializados no relatório juntado aos autos do TC 015.828/2024-7;

Considerando todas as justificativas constantes do TC 015.828/2024-7, resolve:

Art. 1º O inciso II do art. 2º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 2019, e das empresas estatais;

(...)”

Art. 2º Os incisos I, II, IV e V do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º (...)



I – indicação do objeto da busca por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio;

(...)

IV – relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas, compreendendo processos em tramitação no TCU, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais;

V – manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN; e

(...)”

Art. 3º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 3º (...)

VI – relatório de participação social, quando a controvérsia envolver prestação de serviços públicos, ou de consulta direcionada a terceiros determinados, quando a eventual solução afetar seus direitos, sempre que cabível.”

Art. 4º O parágrafo único do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica renumerado para § 1º.

Art. 5º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º:

“Art. 3º

(...)

§ 2º Caso a solicitação contenha proposta de solução, mesmo parcial, deverá ser apresentada a demonstração fundamentada de sua vantajosidade e juridicidade.

§ 3º A solicitação que contemplar indicações de investimentos em obras deverá ser instruída com os seguintes elementos:

I – justificativa técnica para cada obra, incluindo a demonstração de seu alinhamento ao planejamento setorial e a priorização do conjunto de investimentos com base em critérios objetivos de custo-benefício;

II – anteprojeto de engenharia ou elementos de projeto básico que permitam a plena caracterização da obra, além de orçamento referenciado por sistemas de custos oficiais ou por preços de mercado devidamente justificados;

III – estudo de cenários que demonstre a correlação entre investimentos, prazo contratual e impacto tarifário.”

Art. 6º O art. 4º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º A solicitação de que trata o art. 2º desta IN será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC).



§ 1º O requerimento inicial será classificado como público, e as informações consideradas sigilosas constarão em peça apartada, acompanhadas da respectiva fundamentação legal que justifique o sigilo.

§ 2º O resumo da solicitação será divulgado em página específica no sítio eletrônico deste Tribunal, permitindo-se o envio de informações por terceiros que pretendam contribuir para a solução da controvérsia.

§ 3º As reuniões da Comissão de Solução Consensual são confidenciais em relação a terceiros, na forma do art. 30 da Lei nº 13.140, de 2015.

§ 4º A confidencialidade dos documentos e informações gerados durante os trabalhos da comissão encerra-se com a deliberação do Plenário ou com a decisão de arquivamento pela Presidência, prevalecendo, contudo, o prazo de restrição de acesso legalmente atribuído em sua origem caso seja superior.”

Art. 7º Fica acrescido o art. 4º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 4º-A. A autuação do processo de Solicitação de Solução Consensual dará início à etapa de preparação, na qual caberá à SecexConsenso:

I – instruir o processo quanto à admissibilidade, devendo, para tanto, interagir com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, sendo-lhe facultada a realização de diligências;

II – promover as atividades preparatórias para o funcionamento da Comissão de Solução Consensual, permitida a realização de reuniões com as partes e eventuais interessados; e

III – consolidar, em conjunto com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, fatos e evidências sobre a controvérsia já apurados pelo Tribunal, para fins da análise de admissibilidade e do exame previsto no art. 7º-A, § 7º, desta IN.

Parágrafo único. A etapa de preparação encerra-se com a publicação da portaria de instituição da Comissão de Solução Consensual.”

Art. 8º O inciso II e o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação

“Art. 5º (...)

II – a relevância da matéria;

(...)

§ 1º Não será admitida a solicitação quando:

I – houver decisão de mérito do TCU sobre o objeto da busca de solução consensual;

II – versar sobre atos preparatórios sujeitos à competência discricionária privativa da Administração Pública, na consecução de políticas públicas; ou

III – tratar de atos internos da Administração que não envolvam controvérsias entre o Poder Público e particulares.”

Art. 9º O *caput* e os §§ 2º e 3º do art. 6º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Na hipótese de a controvérsia já ser objeto de processo em tramitação no Tribunal, a solicitação de solução consensual admitida pela Presidência será submetida ao relator do processo preexistente para que decida sobre a ratificação da medida, considerados eventuais prejuízos à condução processual.



(...)

§ 2º Ratificada a medida, o relator:

I – sobrestará a apreciação das questões relacionadas ao objeto da solicitação de solução consensual, restando suspenso o prazo prescricional quanto a eventuais pretensões exercíveis contra os responsáveis; e

II – prosseguirá com a apreciação e o julgamento dos pontos não relacionados à controvérsia nos mesmos autos ou em autos apartados.

§ 3º Não ratificada a admissibilidade pelo relator, o Presidente do TCU poderá reformar o seu despacho de admissão ou submetê-lo a referendo do Plenário, condição para a continuidade do processo.”

Art. 10. O *caput*, o inciso III do § 1º e os §§ 2º a 5º do art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Admitida a solicitação, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) designará, preferencialmente no prazo de 30 (trinta) dias, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC), ouvida a SecexConsenso.

§ 1º

(...)

III – um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal que tenha solicitado a solução consensual, possua poder decisório sobre o objeto da controvérsia ou, nos termos do inciso V do art. 3º desta Instrução Normativa, tenha manifestado interesse na solução.

(...)

§ 2º O particular que esteja diretamente envolvido na controvérsia e tenha contrato com a Administração Pública cujo objeto esteja abrangido pela solicitação de solução consensual será convidado, após a anuência do Presidente do TCU, a indicar representante para integrar a comissão.

§ 3º Para os fins desta Instrução Normativa, definem-se:

I – partes externas: os órgãos, entidades e particulares referidos no § 1º, III, e no § 2º desta IN;

II – unidades do TCU participantes: as unidades referidas no § 1º, I e II, desta IN;

III – membros da comissão: os indivíduos designados para sua composição.

§ 4º A Comissão de Solução Consensual, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaboradores, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.

§ 5º Será facultado à Advocacia-Geral da União indicar representantes para acompanharem as reuniões da comissão, sem prejuízo da participação dos procuradores federais e advogados da União incumbidos de assessorar os órgãos e entidades participantes, com vistas à manifestação prevista no art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.”

Art. 11. Fica acrescido o art. 7º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 7º-A. A Comissão de Solução Consensual terá 90 (noventa) dias, contados da sua constituição, para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até 30 (trinta) dias.



§ 1º Ao final do prazo estabelecido no *caput* deste artigo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a comissão dará ciência ao Presidente deste Tribunal, que determinará o arquivamento do processo.

§ 2º No decurso dos trabalhos da comissão, a SecexConsenso poderá se reunir com especialistas ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solicitação de solução consensual, bem como realizar painéis de referência.

§ 3º O termo de confidencialidade será assinado pelo Presidente do TCU e por todos os membros da comissão, facultando-se à parte externa que a assinatura seja formalizada por aquele que a representa ou pelo seu dirigente máximo ou representante legal.

§ 4º Será franqueado às partes externas e aos membros da comissão o acesso aos autos, inclusive às peças classificadas como sigilosas, ressalvadas aquelas cujo acesso tenha sido expressamente vedado aos demais participantes pelo titular da informação.

§ 5º Salvo se justificadamente inviável, a comissão realizará painel ou consulta pública para assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolver prestação de serviços públicos ou a solução consensual puder afetar direitos de terceiros agentes econômicos ou usuários.

§ 6º A proposta de solução consensual será submetida às partes externas para que se manifestem, de forma fundamentada, no prazo de 15 (quinze) dias, mediante pareceres técnico e jurídico.

§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I – juridicidade;

II – vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III – adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

§ 8º Após o recebimento das manifestações das partes externas de que trata o § 6º, os prazos para os exames referidos no § 7º serão de:

I – 5 (cinco) dias, para a unidade de auditoria especializada na temática da solicitação; e

II – 10 (dez) dias, para a SecexConsenso emitir sua manifestação e consolidar todos os pareceres e manifestações recebidos.”

Art. 12. O art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Os autos serão remetidos à Presidência para definição de relator, após a consolidação das manifestações pela SecexConsenso, desde que as partes externas e ao menos uma das unidades do TCU participantes estejam de acordo com a proposta de solução.

§ 1º A relatoria será designada, como regra, por sorteio entre os ministros.

§ 2º Na hipótese prevista no art. 6º desta IN, a Presidência decidirá entre a realização de sorteio ou a atribuição da relatoria por dependência.”

Art. 13. O art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art. 9º Determinado o relator na forma do artigo anterior, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao TCU, para que emita parecer no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período mediante decisão do relator.”

Art. 14. O § 2º do art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

(...)

§ 2º As minutas de voto e de acórdão deverão ser disponibilizadas aos demais ministros com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da sessão de julgamento.”

Art. 15. O art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 10

(...)

§ 3º Os autos serão reincluídos em pauta até a segunda sessão subsequente em caso de pedido de vista ou adiamento do julgamento.”

Art. 16. Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

(...)

§ 1º As partes externas terão o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestarem sobre eventuais sugestões de alteração.

§ 2º O relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência ao Plenário caso alguma parte externa manifeste discordância, mesmo parcial, em relação a qualquer das alterações sugeridas.

§ 3º Havendo concordância das partes externas com as alterações sugeridas, os autos seguirão o seguinte rito:

I – a SecexConsenso, mediante interação com as demais unidades do TCU participantes, examinará, no prazo de 15 (quinze) dias, a conformidade das alterações e juntará aos autos do processo a minuta de termo de autocomposição;

II – os autos serão remetidos ao relator, que abrirá prazo para manifestação do Ministério Público junto ao TCU caso as alterações tenham caráter substantivo;

III – após o parecer do Ministério Público junto ao TCU, ou na hipótese de não ter sido determinada a sua manifestação, o relator submeterá o termo de autocomposição à deliberação do Plenário com vistas à autorização de sua assinatura, na forma do art. 12 desta IN.

(...)”

Art. 17. O art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“Art. 11.

(...)



§ 4º Na hipótese do art. 6º desta IN, concluído o processo de SSC, os autos deverão ser arquivados e cópia do respectivo acórdão deverá ser juntada ao feito que já estava em tramitação no TCU.

§ 5º Não serão proferidas determinações ou recomendações nos processos de Solicitação de Solução Consensual.”

Art. 18. Fica acrescido o art. 11-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 11-A. Não caberá recurso de decisões exaradas nos autos de Solicitação de Solução Consensual, tendo em vista a natureza dialógica do processo.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto no *caput* deste artigo o recurso de embargos de declaração, na forma do art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, para sanar obscuridade, omissão ou contradição contida em sugestão de alteração estabelecida pelo Plenário, nos termos do art. 11 desta Instrução Normativa.”

Art. 19. O art. 12 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. A solução será formalizada mediante termo de autocomposição, a ser assinado:

I – pelo Presidente do TCU, como interveniente anuente;

II – pelo dirigente máximo dos órgãos e entidades referidos no § 1º, inciso III, do art. 7º;

III – pelo representante legal dos particulares mencionados no § 2º do art. 7º, quando houver.

Parágrafo único. O termo de autocomposição será assinado em até 30 (trinta) dias após a deliberação plenária que aprovar a solução e deverá ser juntado aos autos em até 5 (cinco) dias do seu recebimento, pelo TCU, com todas as assinaturas.”

Art. 20. O art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação

“Art. 14. O Tribunal, ao analisar processos de tomada de contas especial, poderá considerar a conveniência e a oportunidade de incentivar a adoção de meios de solução consensual, nas seguintes hipóteses:

I – quando a tomada de contas especial atender, de forma conjunta, às seguintes características:

a) haver sido instaurada em razão de inexecução parcial do objeto pactuado ou de execução total sem o atingimento, porém, da funcionalidade para a qual se destinava;

b) for demonstrada a viabilidade técnica e fática da retomada do objeto para sua finalização ou consecução de sua plena funcionalidade, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses; e

c) não houver sido comprovada a má-fé dos gestores responsáveis ou irregularidade de natureza grave na execução do ajuste.

II – se houver viabilidade de negociação quanto à forma ou às condições de quitação do débito apurado nos autos, atendidos os requisitos e os limites estabelecidos em normativo.

§ 1º O incentivo à solução consensual de que trata este artigo será formalizado por meio de recomendação expedida pelo Tribunal nos autos da própria tomada de contas especial.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, a busca por solução consensual deverá priorizar o equacionamento das pendências existentes para a efetiva conclusão do objeto e para o alcance do benefício social almejado, cabendo ao órgão ou à entidade repassadora iniciar a negociação com o ente



conveniente e, se necessário, com outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, essenciais à operacionalização do objeto e à solução definitiva da controvérsia.”

Art. 21. O art. 15 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. Fica instituída, nos termos do art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, destinada a monitorar a implementação e avaliar os resultados dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa, com funcionamento até 31 de dezembro de 2026.

§ 1º A Comissão será composta por três ministros, designados por portaria da Presidência do TCU.

§ 2º Compete à SecexConsenso prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Comissão.

§ 3º Ao término de suas atividades, a Comissão encaminhará à Presidência do TCU relatório conclusivo, o qual deverá conter proposta sobre sua extinção ou transformação em comissão permanente, bem como sugestões para o aperfeiçoamento dos procedimentos de solução consensual.”

Art. 22. A Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescida da seguinte estruturação em capítulos, seções e subseções:

I – “CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES”, antecedendo o art. 1º;

II – “CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL” e “Seção I Da Solicitação, Autuação e Transparência”, antecedendo o art. 2º;

III – “Seção II Da Preparação e da Admissibilidade”, antecedendo o art. 4º-A;

IV – “Seção III Da Comissão de Solução Consensual” e “Subseção I Da Designação e Composição”, antecedendo o art. 7º;

V – “Subseção II Do Funcionamento, Prazos e Conclusão dos Trabalhos”, antecedendo o art. 7º-A;

VI – “Seção IV Da Deliberação”, antecedendo o art. 8º;

VII – “Seção V Da Formalização e do Monitoramento”, antecedendo o art. 12;

VIII – “CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS”, antecedendo o art. 14.

Art. 23. Ficam revogados o § 1º do art. 6º, os §§ 5º e 6º do art. 7º e o parágrafo único do art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022.

Art. 24. As alterações promovidas por esta Instrução Normativa têm aplicação imediata aos processos em curso, respeitados os atos processuais já praticados sob a vigência do texto normativo anterior às alterações ora propostas.

§ 1º Não será exigido o cumprimento de novos requisitos para as fases processuais já iniciadas ou concluídas caso implique prejuízo ao andamento do processo ou ônus excessivo às partes.

§ 2º Para os fins do parágrafo anterior, consideram-se, entre outras, as seguintes situações:

I - os processos que já tiveram a admissibilidade deferida não serão reexaminados à luz dos novos requisitos do art. 3º;

II - os processos nos quais a Comissão de Solução Consensual já tenha sido constituída não serão submetidos à nova etapa de preparação de que trata o art. 4º-A;



III - as Comissões de Solução Consensual que já tiverem iniciado a fase de elaboração da proposta de solução não serão obrigadas à realização de painel ou consulta pública de que trata o § 5º do art. 7º-A.

Art. 25. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.446/2025-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. RESULTADOS CONSOLIDADOS DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS. CONHECIMENTO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (peça 9):

‘INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação de informações encaminhado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), mediante Ofício 135/2025/CFFC (peça 2), originado do Requerimento 279/2025-CFFC, formulado pelo Senhor Evair Vieira Melo, deputado federal (peça 3), acerca do ‘rombo financeiro de R\$27 bilhões acumulado pelas empresas estatais no primeiro quadrimestre de 2025, diante de indícios de má gestão, ineficiência administrativa, desvio de finalidade e violação aos princípios da administração pública’.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O inciso III do art. 232 do RI/TCU c/c a alínea ‘b’, inciso I, art. 4º da Resolução TCU 215/2008 conferem legitimidade ao presidente da CFFC para solicitar ao Tribunal a prestação de informações, logo o pedido deve ser atendido.

EXAME TÉCNICO

3. A CFFC solicitou as seguintes informações:

Quais as causas estruturais, operacionais e gerenciais que resultaram no rombo acumulado de R\$ 27 bilhões nas estatais federais no período em questão [primeiro quadrimestre de 2025]?

Há indícios de má gestão, desvio de finalidade, aparelhamento político, ineficiência operacional ou violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência?

Quais empresas estatais federais apresentaram os maiores déficits no exercício de 2025 e quais foram os principais fatores que contribuíram para esses resultados?

Foram observadas fragilidades nos mecanismos de controle interno e de governança corporativa, especialmente no cumprimento das exigências previstas na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)?



Há risco iminente de comprometimento do erário público, de aumento da dívida pública ou de necessidade de aportes financeiros pela União para socorrer tais empresas?

Quais medidas corretivas, recomendações, auditorias ou fiscalizações estão sendo adotadas ou poderão ser realizadas por esse Tribunal, com vistas à responsabilização dos gestores e à mitigação dos riscos fiscais?

Há necessidade de comunicação à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Advocacia-Geral da União (AGU) para adoção de providências cabíveis no âmbito judicial ou administrativo?

4. Preliminarmente, cabe destacar que o déficit mencionado pela CFFC não coincide com as informações divulgadas pelo Banco Central do Brasil, que registraram déficit de R\$1,4 bilhão para as empresas estatais no mesmo período, conforme as estatísticas fiscais disponíveis na página eletrônica

https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202505_Texto_de_estatisticas_fiscais.pdf:

Nota para a imprensa – 30/5/2025

1. Resultados fiscais

O setor público consolidado registrou superávit primário de R\$14,1 bilhões em abril, ante superávit de R\$6,7 bilhões no mesmo mês de 2024. O Governo Central foi superavitário em R\$16,2 bilhões, e os governos regionais e as empresas estatais, tiveram déficits, na ordem, de R\$659 milhões e de R\$1,4 bilhão. Em doze meses, o setor público consolidado acumulou déficit de R\$6,0 bilhões, 0,05% do PIB, ante déficit de R\$13,5 bilhões, 0,11% do PIB, acumulado até março.

5. O Tribunal avalia, anualmente, o resultado fiscal das empresas estatais federais, abrangendo a análise de dependência de aportes de capital do Tesouro Nacional para execução de despesas correntes.
6. Quanto ao exercício de 2024, o parecer prévio sobre as contas de governo prestadas pelo presidente da República foi emitido por este Tribunal por meio do Acórdão 1326/2025-TCU-Plenário. O relatório que fundamentou o referido parecer concluiu o seguinte sobre as empresas estatais federais (TC 008.437/2025-4, peça 22, peça p. 145):

Utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes

Sob a ótica da sustentabilidade financeira, **não se identificou, em 2024, a utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes por empresas estatais federais**, em conformidade com os entendimentos firmados por este Tribunal.

No exercício, 15 estatais apresentaram déficit corrente (saídas correntes superiores aos ingressos correntes), número superior ao de 2023, quando 13 empresas estavam nessa situação. Em 3 casos específicos – ECT, BNDESPAR e Refinaria Mucuri S.A. –, o déficit corrente superou o caixa inicial, sem, contudo, essas empresas receberem aportes de capital da União. Já a Infraero, que recebeu aporte do Tesouro e apresentou resultado corrente negativo, cobriu integralmente seu déficit com recursos disponíveis no início do exercício, conforme verificado nas bases de dados do PDG enviadas pela Sest (TC 040.059/2023-5, minha relatoria).

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aportes do Tesouro Nacional	Saídas de Capital	Aportes (-) saídas de capital	Disponível Final
Petrobras International Braspetro B.B. – PIB BV	-31.587.012	50.089.736	-	89.130.928	89.130.928	19.575.114
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	-2.469.956	375.913	-	5.891.777	5.891.777	114.881
BNDES Participações S.A. - BNDESPAR	-1.797.261	-	-	10.361.892	10.361.892	-
Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar	-1.681.589	5.550.952	-	620.108	620.108	5.495.534
Grupo ENBPar	-945.026	6.066.595	-	3.207.812	3.207.812	6.085.833
Empresa Gestora de Ativos – EMGEA	-818.059	829.480	-	3.261.901	3.261.901	1.960.071
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV	-272.974	326.261	-	-	-	144.381
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero	-195.469	2.830.874	26.000	188.429	162.429	2.473.245
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás	-171.795	1.058.636	-	216.070	216.070	680.982
Termobahia S.A.	-58.139	96.487	-	207.721	207.721	1
Araucária Nitrogenados S.A.	-48.281	91.217	-	42.877	42.877	59
BBtur Viagens e Turismo LTDA em liquidação	-3.332	15.353	-	-	-	12.021
Casa da Moeda do Brasil – CMB	-1.331	612.190	-	187.144	187.144	423.714
Refinaria de Mucuri S.A.	-531	81	-	-	-	-
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas	-172	48.408	-	363	363	47.873

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest. Dados em R\$ milhares.

Assim, de acordo com a metodologia adotada por esta Corte, não houve, em 2024, utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes. Tal metodologia foi consolidada no âmbito do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (Ministro Vital do Rêgo), pelo qual se definiu que o uso de aportes para despesas correntes configura indício de dependência econômica.

Nos termos do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se empresa estatal dependente aquela que recebe do ente controlador recursos para pagamento de despesas de custeio, inclusive com pessoal, ou de capital, excetuados os casos de aumento de participação acionária. O Decreto 10.690/2021, art. 2º, § 1º, reforça esse conceito e atribui à Secretaria Especial de Desestatização e à Secretaria Especial de Fazenda a responsabilidade pela classificação das estatais como dependentes.

7. Sobre o primeiro quadrimestre de 2025, o TCU ainda não realizou a avaliação do resultado fiscal das empresas estatais federais, o que ocorrerá quando da emissão do parecer prévio sobre as respectivas contas de governo.
8. Este Tribunal atualmente acompanha as ocorrências, mas não realiza fiscalização para avaliar as causas desses déficits, o que demandaria imenso esforço e capacidade operacional para entender as diversas nuances envolvidas no universo de 122 empresas estatais federais.
9. Por fim, cabe ressaltar que a Sest mantém página eletrônica com o objetivo de disponibilizar informações econômico-financeiras das empresas estatais, conforme incisos IV e IX do art. 39 do Decreto 12.102/2024, qual seja, <https://panoramadasesatais.gestao.gov.br>.

CONCLUSÃO

10. No parecer prévio sobre as contas de governo prestadas pelo presidente da República relativas ao exercício de 2024, o TCU avaliou o resultado fiscal das empresas estatais federais, informações que podem ser enviadas ao requerente.
11. Sobre o primeiro quadrimestre de 2025, o TCU ainda não realizou tal avaliação. Não há, no TCU, fiscalização ou outra ação em que se apurem as causas dos déficits mencionados pela CFFC.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
 - a) conhecer da solicitação, com fundamento no inciso III do art. 232 do RI/TCU c/c alínea 'b' do inciso I do art. 4º da Resolução TCU 215/2008;



b) atender à solicitação, com expedição de ofício ao solicitante, acompanhado de cópia da presente instrução e dos pareceres que a embasaram;

c) encerrar o processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do RI/TCU.”

2. O diretor da unidade apresentou a seguinte manifestação (peça 10):

“Entretanto, complementa-se, que o tema foi objeto de audiência pública na Câmara dos Deputados, conforme requerimento REQ 20/2025 CASP⁵, de autoria do deputado Alexandre Lindenmeyer (PT/RS), que requereu a realização de audiência para convidar a Secretária de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Dra. Elisa Leonel, a fim de apresentar o balanço das empresas estatais brasileiras e as ações de sua gestão no âmbito da secretaria.

Na referida audiência, a secretária esclareceu que o déficit das empresas públicas não necessariamente configura prejuízo do ponto de vista contábil, podendo, em determinados casos, decorrer de investimentos realizados no país. Logo tal situação não implica, por si só, em malversação de recursos públicos, não havendo, portanto, qualquer irregularidade que possa ensejar, de pronto, a atuação deste Tribunal.

Destaca-se, adicionalmente, que o valor do rombo acumulado mencionado na solicitação (peça 3, p. 1) é de R\$ 2,7 bilhões, e não R\$ 27 bilhões, conforme se observa na própria notícia jornalística utilizada como base para a solicitação (peça 3, p. 3).

Por fim, registra-se que a Sest disponibiliza, em seu portal eletrônico, o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais - 2025 | Ano Base 2024⁶, de acesso público, contendo informações detalhadas sobre o desempenho econômico-financeiro das empresas estatais federais, o que contribui para a transparência e o controle social.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) — mediante o Ofício 135/2025/CFFC (peça 2) — e originada do Requerimento 279/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 3).

2. A solicitação requer informações deste Tribunal acerca do *“rombo financeiro de R\$27 bilhões acumulado pelas empresas estatais no primeiro quadrimestre de 2025, diante de indícios de má gestão, ineficiência administrativa, desvio de finalidade e violação aos princípios da administração pública”*.

3. Em suma, o requerente busca esclarecimentos sobre:

- a) as causas estruturais, operacionais e gerenciais do referido déficit;
- b) a existência de indícios de má gestão, desvio de finalidade, aparelhamento político ou violação a princípios constitucionais;
- c) as empresas estatais com os maiores déficits e os fatores contribuintes;
- d) a observância de fragilidades nos mecanismos de controle interno e governança, em especial no cumprimento da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais);
- e) o risco de comprometimento do erário, aumento da dívida pública ou necessidade de aportes da União;

⁵ A íntegra da audiência pode ser assistida no seguinte endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=nixE19QkYtI>.

⁶ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/transparencia-relatorios-e-dados-abertos>



f) as medidas corretivas, auditorias ou fiscalizações adotadas ou a serem realizadas por este Tribunal;

g) a necessidade de comunicação à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Advocacia-Geral da União (AGU).

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), em sua instrução (peça 9), propõe conhecer da solicitação e atendê-la, informando ao solicitante sobre as análises já realizadas por esta Corte e os limites das ações de controle em curso sobre o tema.
5. O diretor da unidade, em pronunciamento à peça 10, manifestou-se de acordo com a proposta.
6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.
7. Preliminarmente, ratifico o despacho da Presidência (peça 6) e o exame de admissibilidade realizado pela unidade técnica (peça 9), no sentido de conhecer da presente solicitação diante do preenchimento dos requisitos do art. 232, III, do Regimento Interno c/c o art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008.
8. No mérito, acolho a análise promovida pela AudGestãoInovação, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, sem prejuízo das considerações seguintes.
9. A unidade destaca, acertadamente, que o valor do déficit mencionado no requerimento parlamentar — R\$ 27 bilhões — não encontra correspondência em dados oficiais divulgados pelo Banco Central do Brasil (BCB) ou mesmo na notícia jornalística que o veiculou: R\$ 2,7 bilhões. Conforme as estatísticas fiscais publicadas em 30/5/2025, o resultado primário das empresas estatais no primeiro quadrimestre de 2025 foi deficitário em R\$ 1,4 bilhão.
10. Este Tribunal avalia anualmente o resultado fiscal das empresas estatais federais ao elaborar o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. No que tange ao exercício de 2024, o Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, da minha relatoria, concluiu não ter havido utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas correntes, afastando, sob a ótica da metodologia desta Corte, indícios de dependência econômica que configurassem irregularidade.
11. A análise referente ao primeiro quadrimestre de 2025, período objeto da presente solicitação, ainda não foi realizada por esta Corte: apenas por ocasião da análise das contas de governo do respectivo exercício. Atualmente, não há fiscalização específica em andamento para apurar as causas dos déficits mencionados, pois demandaria enorme esforço operacional uma vez haver 122 empresas estatais federais a serem verificadas.
12. Adicionalmente, como bem complementou o pronunciamento da subunidade (peça 10), o assunto foi objeto de audiência pública na Câmara dos Deputados. Na ocasião, a secretária de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) esclareceu que o déficit apurado não se confunde, necessariamente, com prejuízo contábil, podendo decorrer de investimentos estratégicos realizados no país. Tal conjuntura, por si só, não configura indício de malversação de recursos a ensejar a atuação imediata deste Tribunal.
13. Assinalo, ainda, a existência de mecanismos de transparência ativa, como o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais, disponibilizado publicamente pela Sest em seu portal eletrônico. A publicação centraliza e disponibiliza informações econômico-financeiras sobre as referidas entidades, em cumprimento ao Decreto 12.102/2024, permitindo o seu controle social quanto a desempenho.



14. Dessa forma, a resposta mais adequada a ser direcionada à CFFC consiste no envio das informações já consolidadas por esta Corte, com esclarecimentos acerca dos pontos levantados e indicação das fontes de dados disponíveis, em linha com a proposta da AudGestãoInovação.

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 5 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2619/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.446/2025-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e originada de requerimento de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo,

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

9.1. conhecer da solicitação, com fundamento no art. 232, III, do Regimento Interno c/c o art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008, e considerá-la atendida com o encaminhamento de cópia da presente deliberação;

9.2. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2619-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 018.674/2024-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Representação legal: Marco Aurélio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP), representando a Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA DIMINUIÇÃO DE OFERTA DE ÁREAS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. INEFICIÊNCIA NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL PRÉVIA. FALTA DE OPERACIONALIDADE DO MECANISMO DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE ÁREA SEDIMENTAR. DEMORA NA EMISSÃO DE MANIFESTAÇÕES CONJUNTAS. RISCO À SEGURANÇA ENERGÉTICA E À SUSTENTABILIDADE FISCAL DO PAÍS. NECESSIDADE DE HARMONIZAÇÃO COM A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório trechos da instrução elaborada por equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu diretor (peças 90 e 93):

“(…)

CONCLUSÃO

529. A presente auditoria operacional avaliou as causas e possíveis consequências da diminuição de ofertas de áreas e autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. A análise sistemática do cenário atual revelou um quadro de atenção que demanda endereçamento adequado e tempestivo por parte dos órgãos competentes. As causas dos riscos apontados estão delimitadas em processos setoriais, mas as consequências extrapolam, muito, em abrangência, já que dizem respeito a fatores econômicos e fiscais no contexto nacional.

530. O setor de óleo e gás representa um pilar fundamental da economia brasileira, tendo representado, em média, 17% do PIB industrial do país na última década, e alcançado, em janeiro de 2024 uma produção total de 4,487 milhões de barris de óleo equivalente por dia, com cerca de 75,5% dessa produção concentrada na prolífica região do pré-sal. Esta expressiva produção não apenas posicionou o Brasil entre os dez maiores produtores mundiais de petróleo, mas também transformou o país em exportador líquido da *commodity* e em um importante *player* no mercado internacional de energia, com o saldo da conta petróleo e

derivados representando mais de 20% do saldo total da balança comercial em 2023, e se tornado, recentemente, o principal produto da pauta de exportação do país.

531. Além disso, o país possui reservas provadas de petróleo que somam cerca de 14,8 bilhões de barris, com potencial de atingir 29 bilhões de barris até 2030, e detém as maiores reservas de petróleo ultra profundas recuperáveis do mundo, um ativo estratégico que reforça sua relevância no setor energético global.
532. Em vista de tamanha relevância e materialidade, e de uma percepção inicial, logo em seguida confirmada por investigação preliminar e diálogos com importantes atores setoriais, de que estaria ocorrendo uma diminuição nas ofertas de áreas e autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, foi proposta a realização desta auditoria para avaliar as causas e as potenciais consequências desse fato.
533. Para alcançar esse objetivo, foram formuladas três questões de auditoria: a primeira direcionada a situação atual dos níveis de atividades de E&P de petróleo e gás no País; a segunda, com o propósito de avaliar e estimar, quando possível, os impactos e consequências da não resolução dos problemas e a terceira visando identificar os problemas associados, e, quando possível, suas causas.

Panorama atual das atividades de E&P de Óleo e Gás no Brasil (Subseção 3.1)

534. O Estado brasileiro adota diversas iniciativas, planos e incentivos para promover a oferta e a produção de áreas exploratórias de petróleo e gás natural, preconizados pela Lei 9.478/1997, Resolução CNPE 17/2017, entre outros, com o objetivo de maximizar a recuperação dos recursos petrolíferos e assegurar a continuidade das atividades no setor, ao tempo em que busca se firmar também, no cenário mundial, como um dos protagonistas da transição energética.
535. Assim, aspecto de fundamental importância na compreensão do setor de petróleo no Brasil é a abordagem estratégica até o momento adotada pelo país quanto a esse movimento, equilibrando a exploração de petróleo com o desenvolvimento de fontes renováveis. Paralelamente ao compromisso com o Acordo de Paris e redução de emissões de GEE, o país reconhece, por meio de planos e políticas públicas, a importância do petróleo para sua economia e segurança energética.
536. A posição de vantagem do Brasil na transição energética é reforçada por sua matriz elétrica majoritariamente renovável, com cerca de 83% da eletricidade proveniente de fontes como hidrelétrica, eólica, solar e biocombustíveis.
537. O país também possui grandes reservas de petróleo de baixa intensidade de carbono em comparação com a média mundial, especialmente no pré-sal, o que lhe confere uma vantagem competitiva no mercado internacional. Além disso, investimentos em tecnologias de baixo carbono e parcerias estratégicas demonstram o compromisso do Brasil em equilibrar desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental.
538. Desse modo, o país tem buscado consolidar sua posição no cenário internacional de hidrocarbonetos, mantendo sua relevância como produtor e exportador. Para tanto, a exploração de petróleo de baixa emissão é um diferencial estratégico que pode fortalecer a posição do país em um contexto de transição energética e contribuir para o crescimento das exportações, melhorando o perfil da produção mundial.
539. Os atuais níveis da produção nacional de petróleo, bem como de sua qualidade superior à média, se devem à exploração de reservas identificadas a partir de descobertas no pré-sal, em 2006, nas bacias de Santos e Campos, cujo auge de produção se aproxima, já no final dessa década. Assim, é necessário adicionar novas reservas ao sistema nacional de produção para sustentar a continuidade dos resultados e o atendimento à demanda interna projetada para o futuro, que de acordo com o PNE, ainda será robusta pelo menos até 2055.
540. Apesar das menores possibilidades de adição marginal de reservas no Polígono do Pré-sal, privilegiadamente, o Brasil possui outras bacias geológicas com formações semelhantes e de elevado potencial produtivo, a serem exploradas, como na Margem Equatorial e na Bacia de Pelotas, que podem

fornecer sustentação ou ampliação dos níveis de produção nacional, levando aos demais potenciais efeitos econômicos e fiscais positivos.

541. Em contrapartida, essa situação privilegiada tem uma limitação temporal de aproveitamento, considerando o longo tempo de implementação dos projetos e o restrito horizonte de interesse pelo consumo de petróleo, que balizarão as decisões de investimentos.
542. Para a persecução dos objetivos delineados na Política de Exploração e produção de petróleo e gás natural no país (Resolução CNPE 17/2017), o país tem, atualmente, na Oferta Permanente o principal mecanismo de oferta e licitação de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, tanto no regime de concessão (OPC) quanto no de partilha de produção (OPP). No entanto, ambos os editais regentes dessas modalidades tiveram de ser revogados no final de 2023, principalmente para adequação às alterações regulatórias (novas diretrizes para a definição de Conteúdo Local) trazidas pela Resolução CNPE 11/2023. Todavia, mesmo antes de serem revogados, vinha-se observando, entre 2022 e 2023, a retirada de oferta de uma relevante quantidade de blocos e áreas.
543. Essa situação foi a que inicialmente chamou a atenção deste Tribunal e deu azo a esta auditoria. No decorrer dos trabalhos, confirmaram-se os indícios de que a retirada dos blocos estaria acontecendo por perda da habilitação ambiental prévia, condicionante para que estejam aptos à oferta, e que isso estaria por afetar uma quantidade cada vez maior de blocos.
544. Em termos concretos, verificou-se, em setembro de 2024, que a Oferta Permanente de Concessão, que chegou a ter 1.068 blocos/áreas em oferta em 2021, estava sendo relançada com 404 blocos, e, se persistissem as dificuldades na habilitação ambiental prévia, a OPC poderia ter apenas um único bloco apto à oferta a partir de julho de 2025.
545. Para a Oferta Permanente de Partilha o cenário não era muito diferente ao tempo da execução desta fiscalização: a OPP estava para ser relançada com apenas cinco blocos, e desses, apenas três continuariam aptos à oferta após março de 2025. No entanto, durante a elaboração do relatório preliminar, em 28/11/2024, foram reabilitados os dois blocos vencedores e mais nove blocos do Polígono do Pré-Sal, que, assim, puderam ser acrescidos à oferta, mitigando ao menos parcialmente os riscos referentes à situação da OPP. A OPC, todavia, permanecia em risco.
546. Entretanto, no ínterim entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, foram emitidas diversas manifestações conjuntas do MME e MMA que mitigaram o grave quadro anterior. Segundo informações atualizadas pela ANP, após a etapa de comentários dos gestores, a OPC foi relançada, por meio de edital publicado em dezembro de 2024, com 332 blocos (dos 404 informados em setembro de 2024, 72 perderam a validade e não tiveram renovação de suas MCs), e, em vista das MCs recém-emitidas, existem outros 275 prontos para serem incluídos no edital. Para o regime de partilha, agora são catorze os blocos habilitados para oferta no edital da OPP que está para ser relançado.
547. Assim, o quadro de escassez de oferta do setor, que enseja um risco de interrupção na contratação de blocos exploratórios, no que se refere a essa etapa inicial da cadeia produtiva, sofreu alteração, desde que colhidos os dados que embasaram o relatório preliminar, devido aos esforços empreendidos pelos órgãos responsáveis na fase final desta fiscalização, e que resultaram na emissão de diversas manifestações conjuntas. Essa alteração não afasta integralmente, contudo, os riscos mapeados, que se mantêm elevados e carentes de tratamento, principalmente por terem sido verificadas pendências quanto às autorizações ambientais prévias relativas às áreas de novas fronteiras com o maior potencial exploratório, segundo a ANP e EPE, bacias da Margem Equatorial e de Pelotas.
548. Mas a gravidade do quadro não se resume apenas à oferta de áreas. Verificou-se também baixo número de licenças concedidas para a realização de pesquisas sísmicas, nos últimos anos, bem como baixo e decrescente número de poços exploratórios. Note-se que esses procedimentos são essenciais para o processo de conhecimento geológico e descoberta de novas reservas de petróleo.
549. Diversos agentes e órgãos consultados durante a fiscalização trouxeram suas percepções acerca das dificuldades relacionadas à obtenção dessas licenças. Essas dificuldades podem explicar, ao menos em parte, o baixo número dessas pesquisas de prospecção realizadas no Brasil nos últimos anos, denotando a necessidade de endereçamento por parte dos órgãos e entidades envolvidos.

550. A criticidade demonstrada pelo nível de atividades exploratórias revela um problema que precisa ser endereçado desde já, tendo em vista os longos prazos das atividades relacionadas à exploração e produção de petróleo. O país já vem sentindo dificuldade em recompor suas reservas de petróleo e gás natural. Não por outro motivo, as previsões da EPE, no melhor cenário, supondo a continuidade da exploração de petróleo e a solução imediata das dificuldades nas ofertas e na exploração evidenciam uma redução da curva de produção já a partir de 2030.
551. Assim, caso se mantenha o cenário atual, de redução das ofertas de áreas para exploração de petróleo, em especial das novas fronteiras exploratórias, baixo número de licenças de pesquisas sísmicas e baixo número de poços exploratórios, o país poderá experimentar uma redução acentuada na produção de petróleo e gás.

Possíveis Impactos da Redução da E&P de Óleo e Gás no Brasil (Subseção 3.2)

552. Para demonstrar a relevância e a materialidade dos potenciais impactos de uma desaceleração ou paralisação na exploração e produção de petróleo e gás, desacompanhada de um planejamento adequado e de medidas mitigatórias dos riscos associados, dada a cediça importância atual do setor sob os mais diversos aspectos, buscou-se identificar e estimar alguns desses impactos e consequências.
553. Para esse objetivo, utilizou-se o cenário cogitado pela própria EPE em seu estudo ‘Relevância do Setor de Petróleo e Gás para a Transição Energética’ de interrupção de atividades exploratórias tendo como consequência a não descoberta de novas reservas. Além disso, embora tal cenário da EPE também não considere eventuais medidas mitigadoras que pudessem ser eventualmente adotadas, ainda é plenamente cabível seu emprego para os fins aqui propostos, já que tem o mérito de demonstrar a magnitude dos riscos em questão e, portanto, a dimensão e a materialidade das soluções que precisariam ser estudadas como alternativas pelos órgãos e entidades envolvidas com o assunto.
554. Assim, os impactos econômicos projetados em caso de uma interrupção das atividades exploratórias, sem o planejamento e a adoção de medidas mitigatórias, são substanciais e multifacetados, com potencial de afetar diversos setores da economia nacional. Em compilação da fiscalização, a análise de impactos compila estimativas da EPE, PPSA e outros relevantes *stakeholders* consultados, considerando a evolução da projeção da curva nacional de exploração de petróleo, caso solucionados os atuais entraves verificados, em comparação com o cenário de interrupção total de novas atividades exploratórias, inviabilizando o acréscimo de novas reservas às já existentes:
- 554.1. No âmbito fiscal e tributário: A EPE projeta um diferencial negativo de arrecadação estimado em R\$ 2,4 trilhões entre 2035 e 2055, com a redução nas receitas de *royalties* e participações especiais. Além disso, estima um diferencial negativo de arrecadação de IRPJ e CSLL da ordem de R\$ 680 bilhões. Essas diferenças arrecadatórias, ilustradas para um cenário extremo, a depender do ritmo exploratório, podem ocorrer de forma crescente e progressiva a partir de 2032, o que poderia, nesse caso, trazer riscos materialmente relevantes ao equilíbrio fiscal, considerando as dificuldades existentes em reduzir as despesas.
- 554.2. No setor externo e equilíbrio macroeconômico: A EPE estima impactos negativos na balança comercial da ordem de R\$ 8 trilhões até 2055 e a inversão da posição do Brasil de exportador para importador líquido de petróleo a partir de 2036.
- 554.3. Na cadeia econômica e investimentos: A EPE projeta uma redução de investimentos potenciais de mais de R\$ 7 trilhões entre 2031 e 2050 (considera o somatório de investimento de todas as fases do projeto, desde a fase exploratória até a produção e encerramento das atividades). Essa situação poderia levar a uma progressiva desarticulação de toda a cadeia econômica associada ao setor, em fornecimento e prestação de serviços diretos e indiretos.
- 554.4. Na segurança energética: Dependência crescente de importações para atender à demanda interna, que se manterá provavelmente entre 3 e 4 milhões de barris/dia até 2050, nos cenários mais prováveis, bastante acima do atual patamar de 2,5 milhões. Note-se que a produção de petróleo em 2055, considerando apenas as atuais reservas existentes, está estimada em apenas 0,9 milhões de barris/dia, revelando, neste cenário de interrupção total das atividades exploratórias, uma elevadíssima dependência externa para o abastecimento de combustíveis. Tal situação traria grande risco ao

abastecimento nacional, sempre que houvesse problemas relacionados ao comércio mundial, como nos recentes casos da pandemia e da guerra da Ucrânia com Rússia. A segurança energética não se limita ao abastecimento tradicional, mas, devido à estreita ligação para resiliência do setor elétrico, pode aumentar a instabilidade e elevação dos custos.

555. A tabela a seguir traz um resumo dos impactos estimados com base nos estudos avaliados e simulações que foram feitas e consolidadas neste relatório.

Tabela 2 – Resumo dos Impactos Estimados da Redução de E&P de Petróleo e Gás

Tipo de Impacto	Valor Estimado	Período	Fonte
Queda nas Participações Governamentais (Royalties e PE)	R\$ 2,4 trilhões	2032-2055	EPE
Queda na arrecadação de Tributos diretos (IRPJ e CSLL)	R\$ 600 bilhões	Até 2057	PPSA/EPE
Perda de Investimentos em Exploração e Produção	R\$ 7 trilhões	2031-2050	EPE
Redução no saldo da Balança Comercial	US\$ 1,4 trilhão ($\approx$ R\$ 8 trilhões)	Até 2055	EPE
Queda na produção diária	5,8 milhões boe/d para 0,9 milhões boe/d	2032 vs 2055	EPE

Fonte: elaboração própria, com base nas estimativas apresentadas na subseção 3.3 deste relatório

556. Para agravar a situação, tem-se que, em relação ao Fundo Social, as evidências apontam para o contínuo esvaziamento dos seus recursos, impedindo a construção de uma estrutura de capitalização que pudesse atuar como uma alternativa à redução de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural, o que potencializa eventuais efeitos decorrentes de redução ou paralisação de atividades exploratórias.

557. Os impactos avaliados transcendem os aspectos de arrecadação em nível federal, abrangendo potencialmente questões sociais e de desenvolvimento regional no nível de estados e municípios. Como exemplo disso, foi mencionado o caso da Margem Equatorial, região com potencial de contribuir com até 10 bilhões de barris de óleo equivalente em recursos recuperáveis. Com base no simulador do Observatório Nacional da Indústria, da CNI, pode-se projetar, com a exploração dos recursos da ME, uma adição de R\$ 655 bilhões no PIB nacional, sobretudo decorrente do incremento de atividades econômicas nos estados da ME nas regiões Norte e Nordeste, e a geração de 3,26 milhões de empregos, o que teria o potencial de contribuir com o desenvolvimento econômico e social dessas regiões.

558. Para demonstrar, empiricamente, que tais impactos são concretos e relevantes, referenciou-se a uma experiência de interrupção nas atividades exploratórias de petróleo havida na década passada. A interrupção de leilões ocorrida entre 2008 e 2013, imediatamente após a descoberta do Pré-sal, durante o período de alta histórica do preço do Brent, resultou em perdas bilionárias em bônus de assinatura e em um atraso de cerca de cinco anos na exploração das reservas do pré-sal, e em descontinuidade das atividades econômicas ligadas a exploração e desenvolvimento de campos produtores de petróleo, sendo um dos responsáveis pela crise vivida no período de 2015 a 2019 – especialmente, em estados e municípios com atividades ligadas ao petróleo.

559. Em vista da materialidade dos riscos fiscais em questão e das possíveis consequências para a economia brasileira, é imperativo que os órgãos responsáveis pelo equilíbrio fiscal e pelo planejamento da política industrial brasileira, assim como pelo desenvolvimento de planos setoriais (CNPE, à Casa Civil, ao MME, ao MMA, ao MF, ao MDIC, ao MPO, à ANP e à EPE) recebam cópia do presente relatório, bem como do voto e acórdão que vier a ser proferido, para que possam adotar, em tempo, as medidas que

entenderem pertinentes, em suas respectivas esferas de competência e de forma integrada, para solucionar os problemas e mitigar as consequências.

560. Há uma complexidade na cadeia econômica vinculada às atividades de E&P, tanto pelo lado de fornecimento quanto na ponta do consumo, que faz com que seus resultados afetem, direta ou indiretamente, diferentes políticas públicas, em diversas áreas governamentais e, portanto, requer que cada órgão avalie medidas de mitigação de riscos para metas de suas esferas de atuação.

561. Por exemplo, as áreas da Fazenda e Planejamento deveriam elaborar sólida avaliação sobre a consistências dessas receitas no horizonte de longo prazo, bem como ter plano criterioso e fundamentado para alternativas concretas às parcelas incertas dessas receitas. Eventualmente, também avaliar repercussão na esfera de atenção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

562. É necessária também a avaliação de impacto, pelos órgãos e entidades governamentais envolvidos, em cada segmento das políticas públicas que se beneficiam dos investimentos em E&P. Na mesma linha, é premente implementar a solução de problemas e entraves e a melhoria da eficiência para a oferta de áreas e licenciamentos ambientais, além da promoção de um ambiente regulatório estável e atrativo para investimentos. Esses problemas que já ocorrem atualmente poderão acarretar consequências materialmente relevantes, comprometimento da segurança energética e desequilíbrio fiscal, caso não sejam solucionadas ou adotadas medidas mitigatórias de modo tempestivo, tendo em vista a extensão temporal das fases de exploração e produção do setor.

563. Tendo em vista que a fase de exploração, em média, dura cerca de sete a oito anos, eventuais atrasos que ocorram já neste ano, terão consequências exatamente no período em que se projeta o decaimento da produção dos recursos já descobertos. Portanto, os riscos decorrentes de atrasos ou desaceleração de investimentos nas atividades de exploração devem ser endereçados desde já pelos órgãos governamentais envolvidos.

Desafios, Riscos e Entraves para a E&P de Óleo e Gás no Brasil (Subseção 3.3)

564. Diante disso, a fiscalização executou os procedimentos definidos em seu planejamento e identificou ineficiências e entraves relacionados aos procedimentos para a ofertas de áreas para exploração e produção de petróleo, especialmente em novas fronteiras exploratórias, que estão ocasionando a redução no ritmo das atividades de exploração.

565. Foram constatados graves problemas relacionados às Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS). As AAAS são instrumentos de apoio ao planejamento estratégico de políticas públicas, estabelecidos pela Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e alinhados com a Resolução CNPE 17/2017. Elas são baseadas no diagnóstico socioambiental das áreas sedimentares e na identificação dos potenciais impactos das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. O objetivo das AAAS é classificar a aptidão dessas áreas para tais atividades e fornecer recomendações para os processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao licenciamento ambiental, conferindo maior segurança técnica e agilidade na análise ambiental prévia. De modo sucinto, deveria ser, de acordo com as normas existentes, o principal instrumento de habilitação ambiental prévia para a oferta de blocos exploratórios.

566. As análises evidenciaram, contudo, que, mesmo após doze anos da publicação da Portaria Interministerial que regulamentou esse instrumento, nenhuma AAAS foi efetivamente aprovada e utilizada como base para a autorização prévia de outorga de áreas. Em todo esse tempo, apenas dois estudos foram realizados – referentes às bacias de Solimões e Sergipe-Alagoas/Jacuípe –, e mesmo esses dois estudos estão parados desde 2020, principalmente devido à falta de constituição da Comissão Interministerial entre MMA e MME necessária para sua aprovação, mesmo tendo sido criada desde 2012.

567. Fato é que a operacionalização do mecanismo das AAAS mostrou-se incompatível com ciclo temporal necessário para a exploração e produção das reservas petrolíferas brasileiras. Considerando que uma oferta de área realizada hoje somente se concretizaria em produção de petróleo em prazo que pode variar entre 6 e 10 anos, com a produção atingindo seu pico entre 10 e 15 anos, a demora na emissão desses documentos necessários para ofertar as áreas em leilões pode significar inícios de produção após 2040, momento provavelmente já desfavorável à exploração econômica dessa riqueza, em razão da transição

energética. E isso deve afetar os investidores, com risco de migrarem para outros mercados internacionais, com menores incertezas para seu horizonte de investimento.

568. Trata-se de problemas com sérias repercussões e que necessitam de soluções urgentes. Para endereçá-los, considerou-se, sobretudo, a necessidade de que os órgãos envolvidos atuem de forma coordenada para resolver a questão, considerando tratar-se de ação interministerial. Nesse sentido, tem-se, principalmente, que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é órgão de assessoramento da Presidência da República que possui a função de promover o uso racional dos recursos energéticos do país e inclui representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e que à Casa Civil da Presidência da República são atribuídas diversas competências relativas à coordenação, à articulação e ao direcionamento dos órgãos e das entidades da administração pública federal para a consecução das políticas públicas, especialmente as de viés estratégico.
569. Assim, primeiramente, quanto à inefetividade até então constatada das AAAS, entendeu-se pertinente formular recomendação ao MME e ao MMA, com a participação da Casa Civil e do CNPE, consideradas as competências de cada órgão no processo, para que avaliem a continuidade desse mecanismo, instituído para instrumentalizar a análise ambiental prévia, e, caso concluam por mantê-lo, articulem e promovam o seu aperfeiçoamento com o objetivo de torná-lo célere e compatível com a curta janela temporal existente para exploração de petróleo. (Subseção 3.3.1.1, § 422)
570. Quanto ao segundo ponto, a falta de conclusão das AAAS cujos estudos já foram realizados e consolidados, desde 2020, julgou-se restar caracterizada irregularidade. A causa primária do fato, segundo os elementos colhidos, é a omissão dos Ministérios na formação da comissão instituída no art. 10 da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 com o objetivo de aprovar ou não os resultados das AAAS. Tal previsão é vigente desde 2012, e, de fato, cria a aludida comissão. É dizer, a norma não fixou prazo ou definiu ato futuro, mas sim criou a comissão, de modo que cabia aos Ministérios darem-lhe efeito operacional subsequente.
571. A omissão é agravada pelo fato do não aproveitamento de um produto relevante (não somente para o objetivo principal, mas de subsídios importantes para outras políticas governamentais) e complexo (levou seis anos para elaboração), indicando desperdício dos recursos empregados.
572. Assim, tem-se uma mora de doze anos na adoção dessa providência, que, por via de consequência, deu lugar a uma mora de quase quatro anos na conclusão das AAAS das bacias de Solimões e Sergipe-Alagoas/Jacuípe. Se a comissão tivesse sido operacionalizada no devido momento, tais AAAS já poderiam, há muito, ter sido concluídas, dada a viabilidade de sua atuação deliberativa de modo imediato à elaboração, no início em 2021, do relatório conclusivo e consolidado dos estudos necessários.
573. Tendo isso em vista, e considerando que a medida corretiva necessária incide sobre a fase final do processo de emissão das AAAS, e demanda, agora, meramente a adoção de procedimentos que estão ao imediato alcance dos órgãos responsáveis, formulou-se, com fundamento no art. 10 na Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, considerando o papel de cada órgão no processo e em suas respectivas etapas, no sentido de proposta de determinação à Casa Civil, ao MMA e ao MME, para que, consideradas as competências de cada órgão no processo, adotem os procedimentos necessários para a apreciação e a obtenção das decisões finais – aprovação ou reprovação, total ou parcial, das proposições do estudo, conforme seu juízo técnico –, sobre as referidas AAAS, no prazo máximo de 45 dias. (Subseção 3.3.1.1, § 429)
574. Como alternativa circunstancial e temporária às AAAS, enquanto estas não se viabilizassem, o art. 27 da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 previu, para suprir a falta daquelas, a emissão de Manifestação Conjunta MME/MMA (MC). O objetivo das MCs é evitar que áreas com impedimento ambiental sejam oferecidas nos leilões de petróleo e explicitar o nível de sensibilidade ambiental da área de forma a possibilitar que os empreendedores avaliem melhor os riscos ambientais envolvidos para precificá-los em seus lances. Os estudos produzidos para subsidiar as MCs são superficiais e bastante menos rigorosos que as obrigatórias licenças ambientais, produzidas em diversas fases de todo o processo de exploração econômica da cadeia de petróleo, isto é, de exploração, desenvolvimento, produção e descomissionamento.



575. Os ritos e prazos que devem ser observados pelos órgãos envolvidos nas análises e expedições das MCs – ANP, Ibama, MME e MMA nos blocos marítimos – são atualmente regidas pela Portaria Interministerial MME/MMA 1/2022.
576. Resumidamente, a ANP tem quinze dias, após a decisão do CNPE que autoriza a licitação, para solicitar ao Ibama, ao Instituto Chico Mendes e, quando couber, a outros órgãos, a emissão de parecer. Esse parecer deve indicar a exclusão, para a oferta permanente, de áreas nas quais se verifique a sobreposição com unidades de conservação ou com terras indígenas (inciso I do art. 4º da Portaria). Além disso, deve indicar a existência de algumas situações que tornam a área mais sensível ambientalmente (inciso II do art. 4º), cumprindo dessa forma o objetivo das MCs. A portaria indica um prazo de trinta dias para a produção desse parecer (§ 2º do art. 2º).
577. A ANP então encaminha, no prazo de cinco dias, ao MME e ao MMA a delimitação dos blocos ou áreas a serem ofertados e os pareceres produzidos pelos órgãos ambientais (§ 2º do art. 2º). O MMA e o MME devem, na sequência, produzir a MC em até 60 dias do recebimento da documentação. São, como se observa, procedimentos estabelecidos para ser bastante céleres, de modo que, desde o início, o processo tem duração estimada de 110 dias, considerando todas as etapas, não demandando estudos aprofundados.
578. O que se constatou, entretanto, é que, em diversos casos e para um número relevante de blocos e áreas, a despeito de a ANP ter encaminhado aos Ministérios as solicitações e os elementos que as devem acompanhar, nos termos da Portaria, além de minuta da MC correspondente, o prazo de sessenta dias para a produção de MC já havia sido em muito ultrapassado.
579. A análise inicial, sobre dados de setembro de 2024 obtidos durante a fase de execução da auditoria, revelou que, dos 404 blocos que estavam disponíveis para oferta no regime de concessão (OPC), 403 teriam suas Manifestações Conjuntas expiradas até junho de 2025. Note-se que, desde 2020, apenas uma Manifestação Conjunta (referente a um único bloco) havia sido expedida para o regime de concessão. Isso poderia fazer com que, em não havendo renovação ou emissão de novas MCs, a partir de julho de 2025 se tivesse apenas um bloco apto para oferta nesse regime.
580. Considerando a disciplina dada pela norma editada em conjunto pelos Ministérios, que o MME tem se pronunciado já ao tempo do encaminhamento feito pela ANP, e que a providência restante diz respeito à adoção de procedimentos diretos e objetivos que estão ao imediato alcance do MMA, configurou-se, para as MCs pendentes há mais de sessenta dias no MMA, irregularidade de descumprimento de prazos, que, à semelhança do que se expôs quanto às AAAS, deveria ser sanada com urgência, dados os riscos quanto às consequências da paralisação ou desaceleração da exploração de petróleo no país e os prejuízos daí decorrentes.
581. Cabe mencionar que o descumprimento de prazo apontado não é relativo a uma imposição externa ao órgão. Trata-se de prazos acordados diretamente entre o MMA e o MME, formalizados e normatizados conjuntamente. Portanto, além do descumprimento a normativo formal, as ocorrências estão em desacordo com compromissos voluntários estabelecidos entre agentes estatais no sentido de garantir a execução da Política Nacional de E&P, definida na Resolução CNPE 17/2017. A se materializarem paralisação ou desaceleração na execução de tal política, decorrente de falhas operacionais no processo de emissão de MCs, podem se consubstanciar riscos relevantes ao equilíbrio entre demanda e produção internas de petróleo no país.
582. Também, tais ocorrências tiveram aumentada a sua frequência ao longo do tempo. Portanto, não se trata de questão meramente formal, mas de deficiência na execução de política pública estratégica para o país.
583. Para tanto, havia-se proposto, no relatório preliminar, expedir determinação ao MMA, com fundamento no art. 3º da Portaria Interministerial 1/2022 e nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, para que adote todas as medidas necessárias de sua alçada para garantir o cumprimento dos prazos normativos estabelecidos para elaboração das manifestações conjuntas solicitadas pela ANP, bem como o saneamento, no prazo de quinze dias, de todas as solicitações para os blocos que lhe foram encaminhados há mais de sessenta dias.

584. O quadro que ensejou a formulação de tal proposta, no entanto, restou alterado entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, conforme exposto anteriormente. Nesse ínterim, foram emitidas várias manifestações conjuntas, restando poucas em processamento, com ligeiro excesso de prazos. Em vista disso, e do indicativo de que os órgãos envolvidos estão em tratativas para aperfeiçoar os procedimentos relativos às MCs e concluir as que estão em processamento, entendeu-se possível dispensar, no momento, a referida proposição, sem prejuízo de dar ciência ao MMA acerca da irregularidade observada. (Subseção 3.3.1.2, § 453)
585. Ademais, considerando que as MCs em processamento, relativas a 218 blocos da Margem Equatorial e 307 blocos de Pelotas, referem-se a áreas consideradas pela ANP e EPE como de elevado potencial e interesse dos agentes produtivos, e que não há uma previsão para a sua resolução, é ainda necessária a atenção quanto ao seu deslinde, de modo que a situação ainda carecerá de acompanhamento por parte desse Tribunal, podendo vir a acontecer em proposta de fiscalização futura.
586. Por fim, nesse mesmo tema, considerando que o § 1º da Portaria Interministerial MME/MMA 1/2022 dispõe que a MC ‘terá validade de 5 (cinco) anos, devendo ser revista e ratificada por iguais períodos, caso necessário’, entende-se fundamental que o MME e o MMA se articulem para estabelecer os procedimentos necessários para dar efeito a essa renovação – ou ratificação – simplificada, de maneira célere e efetiva, especialmente para as manifestações conjuntas já vencidas e aquelas que estiverem para vencer em horizonte próximo.
587. Em mesmo sentido, para cumprir com propósito do § 5º do art. 27 da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012, entende-se que os órgãos devem se articular também para desenvolver estratégias e procedimentos que viabilizem a simplificação da emissão de manifestações conjuntas para áreas em que a atividade petrolífera já seja tradicional – ou seja, áreas em que já se detém conhecimento suficiente para que a avaliação ambiental prévia seja feita de forma expedita.
588. Considerando, em ambos os casos, as referidas previsões normativas, aliadas aos inafastáveis princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, propôs-se emitir recomendação ao MMA e ao MME para que, em conjunto, com a participação da ANP no processo, avaliem a viabilidade de estabelecer procedimentos simplificados e céleres para emissão de manifestações conjuntas em áreas tradicionalmente exploradas e para a renovação de manifestações conjuntas já aprovadas anteriormente, que estejam vencidas ou perto de seu vencimento. (Subseção 3.3.1.2, § 461)
589. Além das avaliações ambientais prévias, um terceiro e último aspecto tem também se mostrado problemático: a emissão de licenças ambientais para a exploração e produção de petróleo e gás natural, cujo coro da indústria e do MME é de que os prazos para concessão têm sido bastante longos, e, por vezes, imprevisíveis, tanto quanto incertos os seus resultados.
590. Os agentes consultados relataram que haveria divergências e falta de articulação entre os órgãos e entidades envolvidas, e que haveria uma atribuição de responsabilidade recíproca pela demora, que deve ser mais bem escrutinada, para que se busquem soluções para minimizar as incertezas e a aparente morosidade do processo, especialmente em áreas de novas fronteiras.
591. A natureza técnica das questões envolvidas no licenciamento ambiental e as peculiaridades de cada processo sugerem a necessidade de um aprofundamento para tratar dessa matéria, podendo ser relevante a realização de fiscalização futura em procedimentos de licenciamento ambiental para a E&P de petróleo e gás, especialmente acerca da eficiência operacional do processo. Em consonância com essa indicação e, portanto, enfatizando a oportunidade e conveniência de uma ação de controle no tema, os comentários dos gestores ao relatório preliminar aduziram dados que corroboram os indícios de que os procedimentos de licenciamento ambiental não têm correspondido às necessidades do setor em termos de eficiência e previsibilidade.
592. Essa conclusão desponta, inclusive, em consonância com a comunicação dirigida ao Plenário do TCU pelo Ministro Vital do Rêgo em 4/12/2024, no sentido de submeter àquele Colegiado, ‘no contexto de obras de infraestrutura’, proposta de realização de auditoria operacional no Ibama e nas Agências Reguladoras, para ‘avaliar a adequação e o respaldo técnico dos processos de licenciamento, identificar os

fatores que contribuem para a demora na concessão das licenças e mensurar os impactos econômicos e ambientais causados por esses atrasos’.

593. Ademais, tendo por premissa que, quando uma atividade econômica depende de procedimentos estatais regulatórios e estes não são realizados com clareza técnica e previsibilidade, prejudica-se a segurança jurídica, um dos elementos essenciais à tomada de decisão sobre investimentos, considerando-se de suma importância que procedimentos como o licenciamento ambiental sejam dotados de tais atributos, e assim percebidos pelos agentes. Nesse prisma, a diferença de visões esposadas pelos órgãos e entidades envolvidas acerca do processo de licenciamento somente reforça, por mais um aspecto, a pertinência de uma ação de controle específica.
594. Quanto à emissão de avaliações ambientais prévias, o quadro inicialmente constatado por ocasião da elaboração do relatório preliminar indicava uma possível indisponibilidade de áreas a serem ofertadas, devido à ausência de manifestações conjuntas e à inconclusão das AAAS iniciadas – além da ausência de início de novas AAAS, e que poderia resultar já no início da próxima década dificuldade de a oferta interna de petróleo atender a demanda de forma plena.
595. Cumpre enfatizar que mesmo com a elaboração recente de nove Manifestações conjuntas e a disponibilização de 332 blocos exploratórios, o risco de uma redução do ritmo exploratório a ponto de que não haja reposição de novas reservas ainda é relevante.
596. Vale considerar que o número de blocos ofertados atualmente está no menor patamar desde 2019, além disso, verifica-se que as áreas de maior potencial exploratório (Margem Equatorial e bacia de Pelotas) em sua maior parte não estão consideradas nos blocos que estão sendo ofertados.
597. Ademais, a disponibilização de áreas representa apenas uma das etapas de um processo complexo. Diversas etapas críticas ainda precisam ser superadas para a efetiva mitigação dos riscos e cenários apontados, incluindo a própria contratação das áreas, a obtenção de licenciamento ambiental, e a consequente descoberta de óleo nessas regiões.
598. Dessa forma, a manutenção dos entraves identificados pode representar, em combinação com o baixo número de licenças concedidas para a realização de sísmicas e o decrescente e reduzido número de poços exploratórios nos últimos anos, um risco relevante de não reposição das reservas atuais, com o consequente declínio da produção de petróleo e gás natural a partir de 2030.
599. Tal cenário poderá, em contrariedade às diretrizes normativas do Estado Brasileiro e políticas públicas vigentes, implicar em impactos em cadeia nas áreas econômica e fiscal, caso não sejam formulados e executados planos de mitigação apropriados, em magnitude e dimensão compatível com aquelas oferecidas pelo setor de petróleo e gás.

Da necessidade de Articulação entre os Órgãos

Da Urgência na Solução e Providências e Encaminhamentos (Seção 3.4)

600. Diante da magnitude e complexidade dos riscos identificados, assim como das características do setor de petróleo e gás e suas correlações, a presente auditoria aponta para a necessidade de informar e envolver diferentes órgãos governamentais, além daqueles diretamente envolvidos com o tema – MME, MMA, ANP e EPE –, conforme suas respectivas competências legais.
601. À Casa Civil da Presidência da República, considerando suas atribuições estabelecidas pela Lei 14.600/2023 e pelo Decreto 11.329/2023, cabe papel fundamental na coordenação e integração das ações governamentais necessárias, especialmente na articulação entre MME e MMA para compatibilização dos procedimentos de avaliação ambiental com a janela temporal ainda existente para exploração petrolífera. Inclusive, no âmbito do CNPE, examinar a repercussão nas diversas políticas públicas estratégicas, como na área de Desenvolvimento Regional.
602. Os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento e Orçamento (MPO) devem considerar e mitigar os expressivos riscos fiscais e cambiais identificados, que podem comprometer a sustentabilidade das contas públicas e a estabilidade macroeconômica. Ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria,



Comércio e Serviços (MDIC), por sua vez, cabe conhecer e atuar sobre os impactos potenciais na política de desenvolvimento industrial e nas cadeias produtivas associadas ao setor.

603. O CNPE, como órgão de assessoramento da Presidência da República em políticas energéticas, congregando representantes dos principais ministérios envolvidos, apresenta-se como fórum adequado para proposição de medidas estratégicas que enderecem os problemas verificados. A complexidade das questões demanda não apenas ações imediatas para solução dos entraves identificados, mas também um planejamento de longo prazo que prepare o país para os desafios da transição energética sem comprometer prematuramente o aproveitamento de seus recursos petrolíferos.
604. Cumpre tornar claro que a presente fiscalização não está parametrizada por formalismo e estritas conformidades normativas nem pretende adentrar em mérito das escolhas estratégicas de governo. As irregularidades e inconsistências aqui apontadas são relevantes pelas consequências de suas continuidades e não pelas normas que estão sendo descumpridas. Sobre as políticas e estratégias governamentais, está se apontando os desvios do que já está estabelecido na legislação, normas e instrumentos de gestão pública, como planos e diretrizes.
605. Ademais, o mais relevante é como os gestores e autoridades proverão medidas e ações para equacionar as questões relevantes aqui apontadas, com toda a discricionariedade que as normas permitem. As questões relevantes estão relacionadas aos riscos identificados, e cumpre institucionalmente ao TCU alertar aos gestores, ao Congresso Nacional e à sociedade.
606. Neste sentido, a determinação e recomendações ora propostas, conforme regulamento interno, serão fonte de acompanhamento e monitoramento sobre seus desdobramentos, além de eventuais ações de controle específicas que este Tribunal considerar oportuno ordenar.
607. Entende-se que tais propostas se encontram dentro da capacidade de avaliação e execução das estruturas atuais e instrumentos tradicionais de governança estatais e não requerem nenhum procedimento excepcional. Em razão disso, as futuras avaliações, considerando terem sido apontados os problemas e as causas, poderão examinar em nível de responsabilidade, caso se materializem os riscos alertados e conforme a conduta esperada de cada agente.
608. Formulou-se, ante tais considerações, proposta de encaminhar cópia da decisão, acompanhada do relatório e do voto, ao CNPE, à Casa Civil, ao MME, ao MMA, ao MF, ao MDIC, ao MPO, à ANP e à EPE de modo a alertar a respeito das constatações consignadas no presente relatório, em especial quanto às perdas já observadas nas curvas de produção nacionais e às potenciais perdas de rendas futuras que poderiam impactar as finanças, economia e progresso do país.
609. Em suma de todo o exposto, os trabalhos de auditoria constataram, quanto às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, a existência de problemas e entraves para a oferta de áreas de petróleo, em especial, de novas fronteiras exploratórias, bem como reduzido número de licenças de pesquisas sísmicas e decrescente e baixo número de perfuração de poços exploratórios. Tal quadro se explica, em parte, a ineficiências em procedimentos relacionados a autorizações ambientais, alguns deles a configurar irregularidades, cujo não endereçamento tempestivo pode resultar em prejuízos trilionários e consequências estruturais de longo prazo para o desenvolvimento do país, comprometendo tanto a segurança energética nacional quanto a própria capacidade de financiamento de uma transição energética justa e economicamente sustentável.
610. As recomendações e determinação propostas neste relatório visam garantir maior eficiência e previsibilidade nos processos de avaliação ambiental, sem comprometer a necessária higidez técnica das análises, além de levar ao conhecimento de todos os órgãos governamentais relacionados aos riscos, impactos e consequências aqui consignados, para que possam considerá-los, no âmbito do exercício de suas competências, e adotar as providências de suas alçadas para prevenção e/ou mitigação.
611. Ainda, dada a natureza fiscal dos riscos verificados e a gravidade de suas consequências, propõe-se que o relatório seja encaminhado à AudFiscal para que avalie a pertinência de considerar as informações contidas neste relatório como subsídio para definição de seus planos operacionais no que diz respeito ao papel do setor de petróleo e gás na sustentabilidade fiscal.



612. Por fim, cumpre consignar que trechos desse relatório contém informações protegidas por sigilo legal, em especial, o art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal nº 7.724/2012. Assim, com base no art. 8º, § 3º, inciso III, c/c art. 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018, será proposto manter o presente relatório como sigiloso, incluindo versão do relatório com omissão desses trechos (peça 90), cuja proposta será torná-la pública, de modo a dar ampla publicidade ao relatório.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

613. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- 613.1. nos termos dos arts. 4º e 6º da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Casa Civil, ao MMA e ao MME, com fundamento no art. 10 na Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, considerando o papel de cada órgão no processo e em suas respectivas etapas, que adotem os procedimentos necessários para ultimar a apreciação e a obtenção das decisões finais – aprovação ou reprovação, total ou parcial, das proposições do estudo, conforme seu juízo técnico –, sobre a Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, no prazo máximo de 45 dias;
- 613.2. nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MME e ao MMA, com a participação da Casa Civil e do CNPE, consideradas as competências de cada órgão no processo, que avaliem a continuidade da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mecanismo instituído para instrumentalizar a análise ambiental prévia, e, caso concluam por mantê-lo, articulem e promovam o seu aperfeiçoamento com o objetivo de torná-lo célere e compatível com a curta janela temporal existente para exploração de petróleo;
- 613.3. nos termos dos art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao MMA, quanto ao descumprimento por longos períodos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022, acarretando atraso na oferta de novos blocos exploratórios;
- 613.4. nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MMA e ao MME que, em conjunto, com a participação da ANP, avaliem a viabilidade de estabelecer procedimentos simplificados e céleres para emissão de manifestações conjuntas em áreas tradicionalmente exploradas e para a renovação de manifestações conjuntas já aprovadas anteriormente, que estejam vencidas ou perto de seu vencimento;
- 613.5. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao CNPE, à Casa Civil, ao MME, ao MMA, ao MF, ao MPO, ao MDIC, à ANP e à EPE, com o objetivo de alertar, em especial, quanto aos entraves e problemas verificados para continuidade da exploração e produção de petróleo e gás no país, em face da curta janela de oportunidade ainda existente para o aproveitamento desses recursos e dos relevantes riscos e impactos aqui mapeados, relativos a temas que estão dentro de suas esferas de atuação, tais como:
 - a) Segurança Energética: aumento da dependência externa de petróleo para o abastecimento interno, podendo trazer o país para a situação de importador líquido;
 - b) Econômico e Fiscal: redução substancial das receitas governamentais e redução da cadeia econômica relacionada ao setor, com desequilíbrio das contas públicas;
 - c) Balança Comercial e Cambial: redução das exportações e aumento das importações de petróleo e derivados, com a inversão do saldo líquido da balança comercial;
 - d) Social: perda de grande potencial de geração de empregos e renda, em especial em regiões menos desenvolvidas, com perspectivas promissoras de exploração petrolífera;
 - e) Ambiental: perda relevante de fontes de financiamento de projetos e ações de preservação ambiental;
 - f) Transição Energética: enfraquecimento da base financeira e energética para sustentar e impulsionar uma transição justa e segura; e



g) Fundo Social: esvaziamento do Fundo Social com a inexistência de mecanismo alternativo apto a mitigar os efeitos futuros de redução da produção de petróleo.

613.6. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, informando que a respectiva decisão, inclusive relatório e voto, poderão ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos, nos termos do Memorando-Circular Segecex 45/2017, ao Ibama, à Petrobras, à PPSA e às seguintes comissões legislativas:

613.6.1. da Câmara dos Deputados: Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Comissão de Minas e Energia;

613.6.2. do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo;

613.7. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

613.7.1. encaminhar o presente relatório à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), para que, dada a natureza fiscal dos riscos verificados e a gravidade de suas consequências, avalie a pertinência de considerar as informações contidas neste relatório como subsídio para definição de seus planos operacionais no que diz respeito ao papel do setor de petróleo e gás na sustentabilidade fiscal;

613.7.2. tornar pública a versão do relatório com as omissões dos trechos sujeitos a sigilo, constante à peça 90, e, com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, c/c art. 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018, manter sigiloso o presente relatório em sua versão intergral bem como as demais peças assim classificadas no processo, inclusive o relatório preliminar;

613.7.3. monitorar a determinação e as recomendações aprovadas por este Tribunal.”

2. Por meio do pronunciamento a seguir transcrito, o auditor-chefe adjunto da AudPetróleo sugeriu ajustes no encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização (peça 94):

“Trata-se de auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar as causas e as possíveis consequências da eventual diminuição da oferta de áreas e autorizações para exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil.

2. O relatório endereça um tema estratégico para o país, tanto sob o ponto de vista da política energética nacional quanto sob as perspectivas fiscal e econômica. Diz respeito aos processos que antecedem a licitação de áreas para E&P, assim como às autorizações para execução das atividades correlatas. O foco do trabalho esteve centrado principalmente na tempestividade das avaliações ambientais prévias à oferta de blocos, que podem ocorrer sob a forma de Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS) ou, alternativamente, de manifestações conjuntas (MC) emitidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). As atividades envolvidas em tais avaliações contam com a participação de diversos órgãos e entidades, em especial do MME, do MMA e da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ouvidos no curso dos trabalhos.

3. A equipe de fiscalização identificou, por ocasião de seu relatório preliminar (peça 29), elaborado em dezembro de 2024, uma situação geral de alto risco, merecedora de atenção por parte dos órgãos e entidades responsáveis pelos processos examinados. Essa situação referia-se, essencialmente, à ocorrência de atrasos significativos na conclusão dos processos de avaliação ambiental prévia (tanto de AAAS como de MC), que poderiam ensejar a indisponibilidade de áreas e, desse modo, comprometer as próximas ofertas de blocos exploratórios a serem concretizadas pela ANP através das ofertas permanentes de concessão (OPC) e de partilha de produção (OPP).

4. Durante a fase final da auditoria, no entanto, foram emitidas pelos órgãos responsáveis oito manifestações conjuntas (MCs), entre novembro e dezembro de 2024, possibilitando a inclusão de 489 áreas aptas à licitação, conforme informado pelo MME, MMA e ANP em seus ‘comentários dos gestores’ ao relatório preliminar de auditoria. Em decorrência, a ANP pôde dar andamento aos seus procedimentos de oferta de blocos exploratórios, tendo realizado, em 17/6/2025, o 5º Ciclo da OPC, em que foram arrematados 34 blocos, com arrecadação de R\$ 989 milhões em bônus de assinatura e investimentos previstos nos Programas Exploratórios Mínimos (PEM) da ordem de R\$ 1,5 bilhões. Foi, também, publicado o edital da OPP, em 29/5/2025, já tendo sido aberto seu 3º Ciclo, cuja sessão pública de apresentação de ofertas está prevista para ocorrer em 22/10/2025. Na ocasião serão ofertados treze blocos nas bacias de Santos e Campos.
5. Nesse contexto, destaco, preliminarmente, ser razoável reconhecer que, mesmo antes de sua conclusão, o trabalho de auditoria teve o mérito de contribuir com o avanço da questão, já que os questionamentos formulados ao longo do trabalho pela equipe de fiscalização podem ter, em alguma medida, induzido os órgãos responsáveis a concluir diversos processos de emissão de MC. Em outras palavras, a atuação do TCU no assunto, que está incluído na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal no tema ‘Sustentabilidade do Setor de Petróleo e Gás Natural’, tem sido efetiva e gerado benefícios relevantes para a solução de problemas e entaves na emissão das avaliações ambientais prévias.
6. De todo modo, a equipe salientou que a emissão das MC pelo MME e MMA no final de 2024 e no início de 2025 ainda não afasta integralmente os riscos mapeados, que se mantêm elevados e carentes de tratamento, principalmente por terem sido verificadas pendências quanto às autorizações ambientais prévias relativas às áreas de novas fronteiras com o maior potencial exploratório, segundo a ANP e EPE, quais sejam, as bacias da Margem Equatorial e de Pelotas.
7. Assim, após a análise dos comentários dos gestores, a equipe promoveu diversos ajustes no relatório, produzindo sua versão final, que ora se aprecia, propondo a formulação de determinação, recomendações e ciência, além do encaminhamento a diversos órgãos e entidades de cópia da decisão que vier a ser exarada, com alertas específicos sobre os problemas identificados.
8. Da leitura do relatório final da auditoria, depreendo não restarem dúvidas de que a continuidade da exploração e produção de petróleo está inserida dentro do contexto normativo brasileiro, das políticas e do planejamento energético vigentes no país, devendo ser harmonizada com os novos imperativos e demandas que decorrem do processo da transição energética.
9. Também é inegável a importância do setor de óleo e gás no Brasil, seja pelo prisma da segurança energética, seja pela sua relevância na geração de renda, empregos e tributos. Com base em diversos elementos técnicos, tais como o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), o relatório da equipe de auditoria é proficiente em demonstrar a necessidade que o país tem (e possivelmente ainda terá pelo menos nas duas próximas décadas) de explorar e produzir petróleo e gás natural, tendo em vista as estimativas atualmente existentes sobre a oferta e a demanda das diversas fontes de energia, mesmo nos cenários de transição energética acelerada.
10. Nesse contexto, manifesto-me, em essência, de acordo com as análises e propostas formuladas pela equipe de fiscalização, que contaram com a aquiescência do Diretor Técnico, sem prejuízo de tecer comentários específicos sobre alguns pontos do relatório de fiscalização, que, a meu ver, merecem ponderações e/ou ressalvas. Além disso, entendo necessário propor ajustes a algumas das propostas de encaminhamento, conforme razões e análises expostas a seguir.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PRINCIPAIS PREMISSAS ADOTADAS PELA EQUIPE NO RELATÓRIO DE AUDITORIA

11. Um primeiro ponto a considerar é que o relatório parte de duas premissas principais em que está assentada a maior parte das análises realizadas e que, embora razoáveis e fundamentadas, merecem ser ponderadas, de forma a resguardar maior consistência técnica e jurídica. São elas:

- 1) O ordenamento jurídico brasileiro determina que deve haver uma maximização da exploração do petróleo (esse aspecto é trazido ao longo do relatório, em vários trechos, a exemplo dos parágrafos 110, 148, 155, 214, 357 e 369);
 - 2) Em função da transição energética, a ‘janela de oportunidade’ para exploração do petróleo seria curta e o país teria urgência de explorar o recurso de forma célere, de modo a aproveitar enquanto a *commodity* ainda tem elevado valor econômico (esse aspecto é trazido ao longo do relatório, em vários trechos, a exemplo dos itens 344, 354, 358, 368, 371, 411, 516, 523 e 613.5).
12. Em relação à primeira premissa, não discordo de sua validade em termos gerais. Contudo, parece-me imperioso enfatizar que a interpretação da referida diretriz que se extrai da legislação aplicável não deve ser feita apenas de modo literal ou isolado, mas sim de forma teleológica e sistemática, harmonizando-a com a legislação existente e superveniente, em especial com as normas que tratam sobre o tema da transição energética. Em outras palavras, embora a diretriz estabelecida na Resolução CNPE 17/2017 seja clara no sentido de que o aproveitamento de tais recursos minerais deve ser maximizado, por se tratar de norma programática, não há como deixar de harmonizá-la com outras diretrizes e políticas governamentais que, de algum modo, estejam relacionadas ao tema.
13. Por exemplo, não se pode negar que o país vem instituindo diversas normas e compromissos internacionais relacionados à transição energética. O Brasil é signatário do Acordo de Paris (aprovado pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo 140/2016 e promulgado pelo Decreto 9.073/2017) e a mais recente Contribuição Nacional Determinada (mais conhecida por sua sigla em inglês – NDC), apresentada pelo país no final de 2024, trata desse aspecto por algumas vezes, tais como (i) o incentivo à substituição de combustíveis fósseis, promovendo o desenvolvimento e o uso de biocombustíveis e soluções de eletrificação, e (ii) a mitigação das emissões de gases de efeito estufa alinhada ao setor de energia, por meio da substituição de combustíveis fósseis por eletricidade e biocombustíveis (https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/copy_of_FinalNDCversaoemportugues.pdf).
14. Na COP28, realizada em Dubai, o Brasil aderiu a acordo no sentido de adotar ‘a transição dos combustíveis fósseis nos sistemas energéticos de uma forma justa, ordenada e de forma equitativa, acelerando a ação nesta década crítica, de modo a atingir zero emissões líquidas até 2050 de acordo com a ciência’ (https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf, item 28, pag. 5).
15. Ademais, a própria Lei 9.478/1997, comumente chamada de Lei do Petróleo, passou por mudanças legislativas para incorporar aspectos relacionados à transição energética e à descarbonização da matriz energética brasileira. Citem-se como exemplos os dispositivos abaixo, referentes à inclusão de novos itens como objetivos da Política Energética Nacional:
- XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
- XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis, de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono; (Redação dada pela Lei nº 15.103, de 2025).
16. Cabe destacar, ainda, que o Brasil tem adotado iniciativas sinalizando o compromisso com a transição energética, como o lançamento do Plano Nacional de Transição Energética e a aprovação da Lei 15.103/2025, que instituiu o Programa de Aceleração da Transição Energética.

17. Portanto, ressalto, para fins de maior precisão na adoção da primeira premissa, o meu entendimento no sentido de que o ordenamento jurídico pátrio vigente prevê a diretriz da maximização das atividades de E&P de petróleo e gás natural (art. 1º da Resolução CNPE 17/2017), porém tal maximização haverá de ser harmonizada com a legislação relativa à transição energética. Caberá aos órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas atuar de forma coordenada, conjunta e harmonizada, conforme já ressaltado pelo TCU na auditoria realizada na temática da transição energética (Acórdão 2.470/2024-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
18. Essa conclusão sobre a primeira premissa é importante sobretudo para balizar uma ponderação acerca da segunda premissa principal constante do relatório (a de que haveria uma curta janela de oportunidade e que, portanto, o país teria urgência de explorar o recurso de forma célere, para aproveitar enquanto a *commodity* ainda tem elevado valor econômico).
19. A esse respeito, como destacado no relatório que deu ensejo à prolação do Acórdão 2.470/2024-Plenário, ‘ao optar por uma estratégia que combina ações potencialmente conflitantes [transição energética e E&P de petróleo], o Governo Federal brasileiro atraiu para si o encargo de prover maior sofisticação ao planejamento’ (item 387 daquele relatório). Esse planejamento, contudo, ainda não atingiu o refinamento necessário para que se tenha clareza suficiente do caminho que o país se propõe a trilhar para reduzir o uso de combustíveis fósseis e ampliar o uso de fontes renováveis. Destaca-se, nesse sentido, a ausência de um instrumento importante dentro desse planejamento, que é o plano de mitigação de emissões de gases de efeito estufa para o setor de energia, conforme apontado no relatório de auditoria da transição energética.
20. Esse plano, que em conjunto com os demais planos setoriais relevantes para as emissões brasileiras, como agropecuária e mudança de uso do solo, farão parte do chamado Plano Clima, está atualmente em elaboração. O plano setorial de energia deverá definir as metas de emissões dos diversos subsetores (inclusive de petróleo e gás), que, em conjunto com os demais setores econômicos, deverão ser compatíveis com as metas gerais de redução às quais o Brasil se comprometeu em sua mais recente NDC, apresentada à Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas no final de 2024.
21. As consequências da ausência desses planos setoriais de mitigação foram destacadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator do Acórdão 2.470/2024-TCU-Plenário, conforme trechos abaixo de seu voto, e motivou a expedição de ciência ao Comitê Interministerial de Mudança do Clima (subitem 9.3 do acórdão).
- ‘A ausência de planos setoriais de mitigação, especialmente no setor energético, além do flagrante descumprimento da obrigação imposta pelo legislador e nos acordos internacionais que, por si só, já é reprovável, dificulta a construção de um plano de longo prazo para a transição energética brasileira.
- Sem direcionamentos claros, o setor energético carece de metas específicas e diretrizes claras para redução de emissões, dificultando o planejamento e a implementação de ações efetivas de mitigação, retardando a transição do setor energético e inviabilizando a fiscalização do progresso do setor energético na redução de emissões de GEE’.
22. Para o setor de petróleo e gás, especificamente, a ausência dessas definições dificulta o planejamento do setor no médio e longo prazo, inclusive no que se refere ao ritmo de exploração e produção desses recursos.
23. Portanto, entende-se que, embora razoável sob uma perspectiva econômica, a premissa de que ‘deve ser aproveitada a curta janela de oportunidade’ precisa, a meu ver, ser obtemperada, já que o país ainda carece de um planejamento setorial adequado que harmonize os imperativos de produção de petróleo e gás natural com as necessidades relativas ao processo de transição energética, conforme apontado no Acórdão 2.470/2024-TCU-Plenário.

24. De todo modo, essa ponderação não tem o condão de afetar a conclusão sobre a premência e a imprescindibilidade da disponibilização de áreas para as atividades de E&P de petróleo e gás natural, já que restou plenamente demonstrado que as diversas projeções, de diferentes fontes, a exemplo da EPE e da Petrobras, se dão no sentido de que, mesmo nos cenários de transição energética mais acelerada, ainda será necessário o suprimento de energia a partir do petróleo ao menos nas próximas duas ou três décadas no Brasil.
25. Em outras palavras, a criticidade da oferta de áreas para exploração e produção de petróleo, assim como da autorização da execução dessas atividades, não decorre tão somente da eventual ‘necessidade de aproveitar uma curta janela de oportunidade’, mas principalmente do fato de que tal fonte ainda será necessária para garantir a segurança energética do país nas próximas décadas, conforme as projeções convergentes das diversas entidades do setor. Tendo em vista que os projetos de E&P têm um longo ciclo de maturação até que se consiga extrair o ‘primeiro óleo’, a possibilidade de interrupção ou desaceleração dessas atividades no país é um risco crítico em qualquer situação que não seja precedida de um detalhado planejamento e de ações mitigatórias que resguardecam a segurança energética e o equilíbrio fiscal e econômico do país.

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ANÁLISE SOBRE O FUNDO SOCIAL (Subseção 3.2.5 do Relatório de Auditoria)

26. A equipe incluiu no relatório a Subseção 3.2.5 intitulada ‘Fundo Social do Pré-Sal’ (itens 278-290), que, a meu ver, embora relacionada de modo indireto, não está incluída no objeto específico da auditoria. Na referida seção, a equipe relata o que é o Fundo Social, seus objetivos e características. Menciona o levantamento de auditoria que o TCU realizou nesse tema (TC 028.706/2022-6) e aponta que a principal constatação daquele trabalho foi a ausência de regulamentação e implementação do Fundo. Assevera, ainda, que, apesar dessa ausência de regulamentação, já teriam sido realizadas retiradas de valores financeiros do fundo, em função de autorizações legais posteriores à sua lei de criação. Afirma a equipe que essas retiradas antes de o Fundo atingir patamar razoável de capitalização seria conflitante com seu objetivo último de constituir uma poupança de longo prazo.
27. Verifica-se, portanto, que essa subseção traz considerações e análises relacionadas ao Fundo Social, a respeito do qual o TCU exarou dois acórdãos específicos, sendo eles o Acórdão 984/2023-TCU-Plenário, que apreciou o TC 028.706/2022-6, e o Acórdão 678/2024-TCU-Plenário, que apreciou o TC 006.311/2023-7, referente à representação formulada pela equipe de auditoria responsável pelo levantamento para tratar especificamente da questão da ausência de regulamentação do Fundo Social. Ambos os acórdãos foram relatados pelo Ministro Antônio Anastasia. No Acórdão 678/2024-Plenário, formulou-se determinação à Casa Civil da Presidência da República para que editasse ato normativo de regulamentação do Fundo. Esses aspectos deverão ser tratados especificamente no processo instaurado para monitorar o cumprimento dessa determinação (TC 008.446/2024-5), e não no presente processo de auditoria.
28. A conexão feita pela equipe com o tema desta auditoria é que a situação do Fundo Social potencializaria ‘eventuais efeitos decorrentes de redução ou paralisação de atividades exploratórias’ (item 290). Contudo, entendo que essa conexão não é suficiente para justificar a inclusão de análises sobre o Fundo Social no presente relatório. Ressalte-se que a equipe faz considerações e análises específicas sobre o Fundo Social, o cumprimento dos seus objetivos e a sua futura regulamentação. Essas considerações e análises devem ser feitas no âmbito do monitoramento já autuado para verificar o cumprimento do Acórdão 678/2024-Plenário (TC 008.446/2024-5) ou em eventuais outras ações de controle que venham a ser iniciadas e que tenham como objeto o Fundo Social.
29. Portanto, deixo de acompanhar as análises e eventuais conclusões feitas pela equipe de fiscalização acerca do Fundo Social (por exemplo, a Subseção 3.2.5 do Relatório, bem como os parágrafos 247, 351, 513, 556, 613.5), já que desnecessárias ao exame do objeto da presente auditoria, bem como por se tratar de matéria que já está sendo abordada em outro processo de controle externo específico.

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ANÁLISE SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL (Subseção 3.3.2 e Apêndice C do Relatório de Auditoria)

30. Conforme descreveu a equipe no parágrafo 377 do relatório, ‘os procedimentos de avaliação ambiental podem ser divididos em duas etapas distintas: a avaliação ambiental prévia à licitação dos blocos, necessária para a disponibilização de áreas a serem incluídas na OPC e na OPP; e, posteriormente à licitação, a emissão das licenças ambientais necessárias para que as operadoras possam explorar e produzir o petróleo e o gás natural nos blocos arrematados’.
31. Trata-se de dois processos de trabalho, realizados em momentos diferentes, com a participação de atores distintos e com objetivos diferentes. A avaliação ambiental prévia ocorre na etapa anterior à de oferta de blocos exploratórios para licitação. Já o licenciamento ambiental ocorre em fase posterior, quando os blocos já foram licitados, sendo procedimento necessário para a exploração e a produção do petróleo e gás.
32. O foco do relatório esteve essencialmente centrado no exame da tempestividade da emissão das avaliações ambientais prévias (AAAS e MCs), razão pela qual os procedimentos substantivos de auditoria foram concentrados e priorizados nesse assunto.
33. No que se refere ao licenciamento ambiental, o tema foi abordado de forma mais descritiva e simplificada apenas na Subseção 3.3.2 do relatório (itens 467-502), com seus detalhes delineados no Apêndice C. Por esse motivo, é imperioso, desde já, enfatizar que, devido ao escopo definido para os procedimentos da fiscalização, não foram examinados os processos e atividades relacionados ao licenciamento ambiental das atividades de E&P de petróleo e gás natural, seja de modo geral ou mesmo em casos específicos (por exemplo, o caso da Margem Equatorial descrito pela equipe de fiscalização).
34. Portanto, não é possível formar qualquer juízo de convicção acerca da regularidade, eficácia, efetividade e tempestividade do processo de licenciamento ambiental, que não esteve abrangido pelo escopo do trabalho e cuja abordagem apresentada foi fundamentalmente descritiva.
35. Note-se que na subseção 3.3.2 a equipe discorre sobre o que é o licenciamento ambiental, normativos aplicáveis e relata que consultou diversos órgãos e entidades, tanto governamentais quanto privados, com o objetivo de melhor conhecer, a partir da visão deles, o panorama atual da emissão de licenças ambientais para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás, bem como verificar os indicativos obtidos na fase de planejamento quanto a eventuais dificuldades enfrentadas pelos agentes. Apresentam-se, de forma descritiva, relatos sobre as visões do MME, da Petrobras, do Ibama e da TGS (empresa privada que atua no setor de sísmica) (itens 484-493). Nos itens 487, 488 e 491 do corpo principal do relatório e nos itens 28-70 do seu Apêndice C, a equipe também traz informações descritivas referentes ao licenciamento ambiental relacionado às atividades exploratórias na Margem Equatorial.
36. Por esse motivo, e dado o escopo definido para tal parte do relatório, concluiu a equipe apenas que o processo de licenciamento ambiental é complexo e demanda uma análise ‘aprofundada e específica’ (item 500), e que haveria concordância dos atores no sentido de que o processo de licenciamento ‘tem espaço para aperfeiçoamento e que todas as partes e interesses envolvidos podem se beneficiar de maior efetividade e eficiência’ e ‘que há inúmeras divergências entre os agentes quanto a aspectos procedimentais e técnicos’ (item 501). Com base nos relatos obtidos pelos atores consultados, a equipe concluiu, também, que deve ser avaliada a conveniência e oportunidade ‘de se realizar, futuramente, fiscalização específica sobre o processo de licenciamento ambiental para as atividades de exploração e produção de petróleo no país’ (item 502).
37. Nesse contexto, por ser relevante e por ter relação com a conclusão da equipe, é importante mencionar que tanto o assunto geral sobre licenciamento ambiental, quanto especificamente o caso do licenciamento das atividades exploratórias na Margem Equatorial, já estão sendo objeto de análises em outros processos no âmbito do TCU. Exatamente por esse motivo, reputo como desnecessária qualquer avaliação sobre aspectos de licenciamento ambiental no presente relatório de auditoria.

38. Por exemplo, já foi autuado neste ano o TC 000.347/2025-6, que trata de representação formulada por parlamentar sobre a questão que envolve o licenciamento ambiental para a exploração de petróleo na região da Foz do Amazonas (que faz parte da Margem Equatorial). No âmbito desse processo, de responsabilidade técnica da AudSustentabilidade, foi realizada diligência ao Ibama, por determinação do Relator, Ministro Bruno Dantas. Atualmente o processo se encontra ‘aguardando instrução’ na referida unidade técnica.
39. Mencione-se, ainda, conforme relatado pela equipe no item 592 do relatório, que o Plenário do TCU aprovou comunicação apresentada pelo Ministro Vital de Rego em 4/12/2024 para que este Tribunal realize um trabalho sobre o licenciamento ambiental ‘no contexto de obras infraestrutura’. Segundo informações obtidas junto à AudSustentabilidade, aquela unidade está inserindo em seu planejamento a realização de uma auditoria para atender a essa comunicação.
40. Portanto, entende-se que a matéria será abordada com a profundidade necessária, observados os critérios de risco, materialidade e relevância, nos processos específicos que tratam do tema no âmbito desta Corte de Contas, especialmente pela AudSustentabilidade, que é a unidade técnica a quem incumbe o exame da atuação dos órgãos e entidades federais responsáveis pelas atividades de licenciamento ambiental.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O HISTÓRICO DE IMPACTOS DEVIDO A UM PERÍODO (2008-2013) DE ESCASSEZ DE OFERTA DE ÁREAS (Subseção 3.2.7 do Relatório)

41. A equipe fez constar, em seu relatório final, a subseção 3.2.7 – ‘Histórico de impactos devido a um período de escassez de oferta de áreas’. Nela, procura-se demonstrar efeitos econômicos, na visão da equipe, negativos, decorrentes da ausência de leilões exploratórios de petróleo no período de 2008 a 2013, época que se seguiu à descoberta do pré-sal. Nessa época, o governo brasileiro optou por interromper a oferta de novas áreas, no âmbito de uma discussão sobre a revisão do marco regulatório existente. O objetivo da subseção do relatório foi projetar que semelhante situação poderia vir a ocorrer novamente em um cenário de ausência de incorporação de novas áreas exploratórias na atualidade.
42. Reputo que tal subseção não está diretamente relacionada ao objeto definido para a presente auditoria, nem é necessária para a construção dos argumentos centrais da equipe de fiscalização. O exame dos impactos da suspensão de ofertas naquele período (2008-2013) não faz parte do escopo deste trabalho e, dada a grande diferença entre a situação daquela época e a atual, pouco se poderia aproveitar, a meu ver, daquela situação para se chegar a alguma conclusão sobre a realidade atual. Os fatos apontados pela equipe relativos àquele período estavam relacionados a uma mudança de regime regulatório dada a descoberta de reservas de grandes proporções, com níveis de eficiência potencialmente diferentes. Por outro lado, na atualidade não existe paralisação total de ofertas de áreas, nem a perspectiva de mudanças regulatórias similares.
43. As próprias conclusões a respeito dos supostos efeitos negativos da suspensão da oferta de novas áreas naquele período demandariam um trabalho de análise mais aprofundado a esse respeito, com o estudo detalhado das circunstâncias havidas na época. Por exemplo, seria necessário delinear e demonstrar de modo preciso as relações de causalidade sustentadas pela equipe entre a paralisação das ofertas na ocasião e os diferentes efeitos negativos no setor e na economia, o que não foi aprofundado no relatório, mas apenas mencionado de modo geral. Ademais, uma análise rigorosa dos efeitos da referida paralisação haveria de incluir também a comparação entre os eventuais ganhos obtidos com a adoção do regime de partilha para a exploração dos recursos do pré-sal e o que se teria obtido caso tais recursos estivessem sendo explorados sob o regime de concessão. Todavia, dado o objeto e o escopo da presente auditoria, não foram executados procedimentos específicos pela equipe que pudessem demonstrar de forma adequada essas comparações e nexos de causalidade.
44. Portanto, considerando esses aspectos, a falta de conexão direta entre as informações constantes dessa seção e o objeto da auditoria, bem como o fato de a referida subseção ser desnecessária para a construção dos argumentos centrais do trabalho, deixo de acompanhar as análises e conclusões formuladas pela equipe de auditoria na subseção 3.2.7 do Relatório Final.

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ANÁLISE DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DA REDUÇÃO DE ATIVIDADES DE E&P (Subseção 3.2 do Relatório)

45. A seção 3.2 do relatório intitula-se ‘Possíveis impactos da redução das atividades de E&P no Brasil’ e procura evidenciar os efeitos econômicos que o país enfrentaria em um cenário de redução de produção de petróleo e gás. Entendo que os dados apresentados em tal subseção trazem informações relevantes para a análise do assunto. Contudo, entendo necessário enfatizar que as análises devem ser consideradas com as devidas cautelas, uma vez que se baseiam em um cenário que não é mais idêntico àquele que se avistava ao tempo do início da auditoria.
46. Conforme mencionado no item 236 do relatório, os cálculos dos possíveis impactos econômicos realizados pela equipe basearam-se em um dos cenários de produção futura elaborados pela EPE, em que se aventava a ‘interrupção na exploração de novas áreas e consequente não utilização de recursos ainda não descobertos’ (item 223). É o cenário mais pessimista, em que o país deixaria de utilizar completamente recursos ainda não descobertos.
47. Além disso, em alguns trechos de subseções anteriores (subseção 3.1.4, parágrafos 204 a 208) e posteriores (subseções 3.3.3 e 3.4), inclusive, a equipe também menciona um possível ‘abandono da exploração de petróleo e gás no país’ (parágrafo 512), uma eventual ‘interrupção abrupta e precoce da exploração de petróleo’ (parágrafo 513) e um ‘desligamento dessa cadeia produtiva’ (parágrafo 514). No parágrafo 358, a equipe conclui que:
358. A inação neste momento poderá acarretar prejuízos trilionários, comprometimento da segurança energética, desequilíbrio fiscal e a perda de uma oportunidade única para o desenvolvimento sustentável do país. A janela de oportunidade para exploração do petróleo é curta e as medidas pertinentes necessitam ser adotadas com urgência, antes que os impactos negativos se tornem irreversíveis. A continuidade da exploração e produção de petróleo e gás, observando critérios de responsabilidade ambiental e econômica, tem impacto relevante na arrecadação fiscal e na economia do Brasil. (...)
48. Considero que as informações colacionadas no relatório ainda não são suficientes para que se afirme que existiria um cenário de ‘ruptura’ na exploração de petróleo e gás natural, responsável por um ‘declínio progressivo da produção nacional’. Tais conclusões demandariam uma análise mais aprofundada das circunstâncias existentes e sobretudo das relações de causa e efeito. O exame das causas do declínio aventado pela equipe de fiscalização e exemplificado por ela através da Figura 13 do relatório precisaria ser mais bem aprofundado. A meu ver, a figura em questão não é suficiente para evidenciar, por si só, a existência do cenário de ruptura na atualidade.
49. Além disso, embora tal cenário de interrupção seja útil para fins de demonstração da importância e da magnitude dos eventuais efeitos de uma paralisação do setor, e nesse sentido tenham sido adotados pela equipe de fiscalização para os fins da auditoria, esse não me parece mais um cenário razoável, nem provável, diante dos fatos e informações disponíveis.
50. Cabe destacar que o relatório de auditoria da transição energética (Acórdão 2.470/2024-TCU-Plenário), assim como o próprio relatório que ora se analisa, aponta que o novo Programa de Aceleração do Crescimento prevê R\$ 596,3 bilhões em projetos de transição energética, sendo que R\$ 367,4 bilhões desses investimentos são na produção de energias fósseis.
51. Mencione-se, mais uma vez, que estão em andamento este ano os ciclos de oferta permanente de partilha de produção e de concessão. Recentemente, no 5º Ciclo da OPC foram arrematados 34 blocos exploratórios, vários deles por empresas importantes e com alta *expertise* no setor, tais como Petrobras, Exxon, Shell, Chevron e CNPC. Além disso, continuam em andamento diversas atividades de exploração no país, tendo sido, ao longo de 2025, por exemplo, anunciadas algumas novas descobertas nas Bacias de Santos e Campos (e.g., ver em <https://agencia.petrobras.com.br/w/petrobras-informa-sobre-nova-descoberta-de-petroleo-na-bacia-de-santos#:~:text=A%20Petrobras%20informa%20que%20identificou,d%03%A1gua%20de%201952%20metros>).

52. Por fim, deve-se observar que se, por um lado, o relatório indica projeções de efeitos econômicos e fiscais negativos decorrentes de uma eventual descontinuidade/redução na produção de petróleo, por outro lado, não descreve estudos que eventualmente meçam ou projetem eventuais ganhos ou medidas mitigatórias em termos de renda, receitas e/ou empregos que seriam gerados em decorrência do aumento na geração e utilização de outras fontes de energia.
53. Pelo exposto, julgo imperioso enfatizar a observação aposta pela própria equipe de fiscalização (parágrafo 553) no sentido de que as projeções sobre os efeitos econômicos e fiscais apresentadas no relatório, com base principalmente nos estudos da EPE e da PPSA, embora estejam baseadas em um cenário hipotético de paralisação total de novas descobertas e também não considerem eventuais medidas mitigadoras que pudessem ser eventualmente adotadas, foi empregado apenas para demonstrar a magnitude dos riscos em questão e, portanto, a dimensão e a materialidade das soluções que precisariam ser estudadas como alternativas pelos órgãos e entidades envolvidas com o assunto. Não se trata, portanto, de um cenário que tenha sido classificado como provável, dadas as circunstâncias atuais, especialmente a continuidade da oferta de blocos por meio da OPC e da OPP neste ano e da execução de atividades exploratórias no país.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO (Seção 5 do Relatório)

54. Com relação às propostas de encaminhamento sugeridas no relatório de auditoria, entendo que é pertinente propor alguns ajustes, conforme detalhado a seguir.
55. No que se refere às dificuldades para a aprovação das AAAS, a equipe consignou a seguinte proposta de encaminhamento:
- (...) 613.1 nos termos dos arts. 4º e 6º da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Casa Civil, ao MMA e ao MME, com fundamento no art. 10 na Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, considerando o papel de cada órgão no processo e em suas respectivas etapas, que adotem os procedimentos necessários para ultimar a apreciação e a obtenção das decisões finais – aprovação ou reprovação, total ou parcial, das proposições do estudo, conforme seu juízo técnico –, sobre a Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, no prazo máximo de 45 dias (...)
56. Essa proposta de determinação tem por objeto os dois únicos processos de AAAS que foram constituídos até o momento, referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe. Conforme informação colhida pela equipe de auditoria, os estudos ambientais foram concluídos em 2020 e desde então encontram-se aguardando a constituição, avaliação e aprovação de Comissão Interministerial integrada por representantes do MME e MMA, nos termos dos arts. 10 e 11 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, que institui e disciplina o processo de AAAS.
57. A equipe considera que o principal obstáculo para a apreciação desses AAAS é de ‘natureza burocrático-administrativa’ (item 407), uma vez tal comissão não chegou a ser constituída, apesar do comando do art. 10 da citada portaria de que ‘fica criada Comissão Interministerial, composto por representantes dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente’.
58. De fato, não é razoável que se tarde tanto tempo para avaliar um processo tão relevante como o de AAAS, após a realização do Estudo Ambiental (EAAS), etapa mais complexa do processo. No entanto, não considero que a fixação do prazo de 45 dias para a apreciação final do AAAS seja a proposta mais pertinente nesse caso.
59. É preciso considerar que em 2017 foi editado o Decreto 9.191/2017 que, em seu art. 37, vedava a criação de colegiados por meio de portaria interministerial. O MMA citou esse fato como mais um fator a dificultar a aprovação do EAAS. A equipe, por outro lado, argumenta que a Comissão já havia sido criada pela Portaria Interministerial e que o Decreto 9.191/2017 não extinguiu colegiados anteriormente criados.

60. Cabe destacar que os estudos referentes a essas duas bacias foram concluídos em 2020. Ainda que a criação da Comissão Interministerial já estivesse prevista desde 2012, é natural que ela só fosse efetivamente constituída, com a designação de seus membros e definição da forma de funcionamento, quando houvesse EAAS para ser apreciado, o que só aconteceu em 2020, quando já se encontrava vigente o Decreto 9.191/2017. Nesse sentido, considero razoável que os ministérios envolvidos entendessem que o Decreto 9.191/2017 constituiria um óbice para efetiva constituição da Comissão Interministerial via Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012.
61. Contudo, isso não impediria esses mesmos ministérios de buscar o acionamento das vias cabíveis para que a constituição da Comissão pudesse ser feita por outro instrumento jurídico, como um decreto presidencial. Porém, não há no relatório informações detalhadas a esse respeito, nem consta que tenham sido examinados os processos administrativos referentes a essas AAAS para averiguar quais exatamente foram os atos eventualmente praticados pelo MMA e MME após a conclusão dos EAAS. Assim, parece-me prematuro inquirir tal fato como irregularidade. Embora, de fato, haja um descumprimento de norma, o relatório não demonstrou, de modo claro, quais foram as ações e omissões de cada parte envolvida que pudessem balizar eventual juízo sobre irregularidade.
62. Além disso, a constituição da Comissão Interministerial é apenas um dos passos na sequência do processo até sua conclusão. Conforme dispõe o art. 11 da citada portaria:
- Art. 11. A Comissão Interministerial terá as seguintes atribuições:
- I – apreciar o EAAS consolidado e o relatório conclusivo;
- II – decidir quanto à indicação de áreas sedimentares como aptas, não aptas ou em moratória;
- III – estabelecer, para as áreas aptas ou suas subáreas, quando couber, recomendações para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo ou gás natural;
- IV – estabelecer recomendações que se aplicarão para empreendimentos individualizados ou conjunto de empreendimentos, contemplando, entre outros aspectos, Programas Ambientais Regionais e exigências de ordem técnica, com base no EAAS e no relatório conclusivo, para prévio conhecimento dos empreendedores; e
- V – estabelecer, de forma justificada, prazo para revisão do EAAS, caso necessário.
63. Observa-se, portanto, que a Comissão Interministerial tem várias atribuições de natureza substantiva e não meramente burocráticas e formais, como sugere a equipe em alguns trechos do relatório (itens 407, 417). Assim, não me parece razoável a fixação do prazo de 45 dias para conclusão do processo como um todo. Considero que, como primeira etapa para a solução do problema, se possa estabelecer um prazo de 30 dias para constituição da comissão, que é o próximo passo, de natureza formal, do processo. O MMA, inclusive, nos comentários apresentados ao relatório preliminar, informou que se encontra em debate uma minuta de portaria interministerial para criar uma comissão permanente para avaliar os AAAS.
64. Levando-se em consideração o disposto no art. 42 do Decreto 12.002/2024, que requer a anuência prévia da Casa Civil para a criação ou alteração de colegiados por ato inferior a decreto, concordo com a equipe que tal determinação deve ser dirigida também à Casa Civil, além do MMA e MME.
65. Considero pertinente, ainda, como segunda etapa, a formulação de determinação específica para que se adotem as medidas necessárias para a apreciação conclusiva desses processos, considerando o longo tempo desde que eles foram iniciados. Contudo, reputo que deva ser atribuído o prazo de 120 dias após a constituição da comissão, mais consentâneo com a complexidade da decisão a ser tomada, conforme se vislumbra do art. 11 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012.
66. Portanto, proponho que a determinação seja reformulada, de modo que conste como:



- nos termos dos arts. 4º e 6º da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Ministério das Minas e Energia, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 10 na Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e no art. 42 do Decreto 12.002/2024, que constituam em até 30 dias a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da mencionada portaria;
 - nos termos do art. 4º e 6º da Resolução-TCU 315/2020, com fundamento nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, determinar ao MME e ao MMA que, de forma articulada, adotem as medidas necessárias para apreciar conclusivamente, no prazo de 120 dias, os processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente sua aprovação ou reprovação, total ou parcial, das proposições do estudo, conforme seu juízo técnico e fundamentado.
67. Em seguida, no que se refere à utilização do instrumento das AAAS, a equipe consignou a seguinte proposta de encaminhamento:
- (...) Item 613.2 recomendar ao MME e ao MMA, com a participação da Casa Civil e do CNPE, consideradas as competências de cada órgão no processo, que avaliem a continuidade da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mecanismo instituído para instrumentalizar a análise ambiental prévia, e, caso concluam por mantê-lo, articulem e promovam o seu aperfeiçoamento com o objetivo de torná-lo célere e compatível com a curta janela temporal existente para exploração de petróleo (...)
68. No que se refere à primeira parte da recomendação, de avaliar a continuidade do mecanismo de AAAS, entendo que não foram realizadas pela equipe análises específicas que permitam questionar a natureza e a pertinência do mecanismo de AAAS em si. Constatou-se, na execução da auditoria, que a implementação do mecanismo, por parte dos órgãos responsáveis por ele, está enfrentando problemas e que não tem cumprido até o momento o seu objetivo, o que não significa que o instrumento em si seja deficiente ou inadequado.
69. A equipe relata, ainda, que os únicos processos de AAAS em andamento são os referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe. Porém, não há um aprofundamento sobre os motivos de o MME não ter selecionado outras áreas sedimentares para AAAS e elaborado os respectivos EAAS (direta ou indiretamente), conforme lhe compete segundo os arts. 6º e 7º da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012.
70. Diante disso, me parece mais apropriado formular recomendação para induzir uma implementação mais efetiva do mecanismo. A meu ver, as análises apresentadas no relatório, por si sós, não são suficientes para embasar adequadamente a primeira parte da recomendação proposta no item 613.2. Em relação à segunda parte, entendo que o principal problema identificado não se refere aos procedimentos da AAAS definidos na portaria interministerial, mas à falta de ação concreta dos atores envolvidos no sentido de implementar efetivamente os procedimentos previstos. Assim, proponho que a recomendação seja feita nos seguintes termos:
- nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, considerando o disposto no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017, recomendar ao MME e ao MMA que, de forma articulada, elaborem um planejamento conjunto para, com tempestividade, implementarem as atividades que lhes competem nos termos da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, como por exemplo: seleção de áreas sedimentares para a realização de AAAS, elaboração dos EAAS, realização das consultas públicas, constituição do Comitê Técnico de Acompanhamento, constituição da Comissão Interministerial, análise dos EAAS.
71. Com relação ao cumprimento dos prazos normativos definidos para a emissão das MC pelo MMA e MME, a equipe de auditoria propôs o seguinte:
- (...) 613.4. nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MMA e ao MME que, em conjunto, com a participação da ANP, avaliem a viabilidade de estabelecer procedimentos simplificados e céleres para emissão de manifestações conjuntas em áreas tradicionalmente exploradas e para a renovação de manifestações conjuntas já aprovadas anteriormente, que estejam vencidas ou perto de seu vencimento; (...)

72. O relatório indica que a fundamentação para a proposição desta recomendação foi a previsão na Portaria Interministerial 1/2022 de que as manifestações têm validade de cinco anos e que devem ser ratificadas, caso necessário. A não-renovação poderia atrapalhar os leilões de áreas para exploração e produção. No que se refere a áreas tradicionalmente exploradas, entendeu-se que seriam áreas em que já se detém conhecimento suficiente acerca da área, o que implicaria em uma análise mais simples. Em ambos os casos, entendeu a equipe que isso seria motivo para que, nesses casos, as manifestações conjuntas tivessem procedimentos mais céleres e simples.
73. Conforme indicado pela equipe no item 441 do relatório, os procedimentos estabelecidos para as manifestações conjuntas já 'são bastante céleres'. Todo o processo está desenhado para durar cerca de 110 dias, considerando todas as etapas e não demandando estudos aprofundados, conforme detalhadamente apontado no relatório. Isso também foi reafirmado pelos gestores em seus comentários à versão preliminar do relatório.
74. Como já mencionado, durante um determinado período observou-se o descumprimento significativo desses prazos normativos. Mas não me parece haver elementos que indiquem que os prazos previstos em norma devam ser ainda mais reduzidos. A análise da equipe não demonstra que há etapas desnecessárias, prazos superestimados na norma ou eventuais gargalos decorrentes do rito estabelecido na norma. Não há nenhuma indicação a respeito da inadequação dos procedimentos previstos na Portaria Interministerial MMA/MME 1/2022.
75. Nesse contexto, parece-me que o problema central observado na auditoria foi exatamente o descumprimento dos prazos em diversos casos, e não a previsão de prazos normativos que tenham sido considerados excessivos. Da leitura do relatório e das reuniões com os órgãos envolvidos, depreendi que as causas do problema dos atrasos estão relacionadas, na verdade, tanto à existência de tensões ou entendimentos diferentes entre os atores do processo, em especial entre o MMA e o MME, quanto à falhas e insuficiências de padronização, coordenação e controle nos procedimentos administrativos, rotinas e tarefas executadas para a consecução do processo, bem como à falta de fluidez nas interações entre os órgãos envolvidos (por exemplo, falta de resposta aos *e-mails*, diferenças de entendimentos sobre a validade da indicação de prioridades, ausência de providências mesmo nas situações de atrasos).
76. Considero, portanto, ser necessário ajustar a proposta de recomendação em tela, de modo a melhor adequar a providência a ser adotada à possibilidade de eliminação da causa dos problemas existentes. Desse modo, proponho que a recomendação seja formulada com os ajustes a seguir para indicar que o foco da solução deverá estar mais centrado nos procedimentos administrativos, rotinas e coordenação da execução das tarefas necessárias ao cumprimento da norma existente (Portaria Interministerial MMA/MME 1/2022), e não ao conteúdo da norma em si:
- nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MMA e ao MME que, em conjunto, com a participação da ANP, avaliem:
 - a) a viabilidade de estabelecer e implementar rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão das manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos previstos na Portaria Interministerial MMA/MME 1/2022;
 - b) a possibilidade de implementar formas de controle e atuação coordenada para a solução de atrasos no cumprimento dos prazos normativos existentes (Portaria Interministerial MMA/MME 1/2022), especialmente nos casos em que as manifestações conjuntas se refiram a áreas já tradicionalmente exploradas e à renovação de manifestações conjuntas já aprovadas anteriormente, que estejam vencidas ou perto de seu vencimento.
77. A equipe propõe também que o relatório seja enviado a diversos órgãos e entidades, com alertas específicos sobre suas principais conclusões, conforme abaixo:

(...) 613.5 encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao CNPE, à Casa Civil, ao MME, ao MMA, ao MF, ao MPO, ao MDIC, à ANP e à EPE, com o objetivo de alertar, em especial, quanto aos entraves e problemas verificados para continuidade da exploração e produção de petróleo e gás no país, em face da curta janela de oportunidade ainda existente para o aproveitamento desses recursos e dos relevantes riscos e impactos aqui mapeados, relativos a temas que estão dentro de suas esferas de atuação, tais como:

- a) Segurança Energética: aumento da dependência externa de petróleo para o abastecimento interno, podendo trazer o país para a situação de importador líquido;
- b) Econômico e Fiscal: redução substancial das receitas governamentais e redução da cadeia econômica relacionada ao setor, com desequilíbrio das contas públicas;
- c) Balança Comercial e Cambial: redução das exportações e aumento das importações de petróleo e derivados, com a inversão do saldo líquido da balança comercial;
- d) Social: perda de grande potencial de geração de empregos e renda, em especial em regiões menos desenvolvidas, com perspectivas promissoras de exploração petrolífera;
- e) Ambiental: perda relevante de fontes de financiamento de projetos e ações de preservação ambiental;
- f) Transição Energética: enfraquecimento da base financeira e energética para sustentar e impulsionar uma transição justa e segura; e
- g) Fundo Social: esvaziamento do Fundo Social com a inexistência de mecanismo alternativo apto a mitigar os efeitos futuros de redução da produção de petróleo. (...)

78. Considerando que a resolução TCU 315/2020 não contempla esse tipo de proposta, em especial com lista de tópicos para alerta a órgãos e entidades, bem como o fato de a própria equipe haver consignado uma outra proposta de enviar cópia da decisão, bem como do relatório e voto, ao Ibama, à Petrobrás, à PPSA e a algumas comissões legislativas (item 613.6), penso ser suficiente incluir nesse rol os órgãos/entidades mencionados na proposta acima, sem a necessidade de realização de alertas específicos. O envio do relatório, por si só, já cumpre o papel da Corte de Contas em prover aos diversos órgãos e entidades envolvidos com os processos analisados os importantes subsídios para sua atuação e superação dos desafios encontrados.

79. Finalmente, não tenho ajustes a sugerir quanto às demais propostas formuladas pela equipe (parágrafos 613.3, 613.6 e 613.7 do relatório de auditoria).

CONCLUSÃO

80. Considerando todo o exposto ao longo deste pronunciamento, submeto os autos ao Gabinete do Ministro-Relator, propondo que sejam formulados os ajustes à proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de fiscalização, compilados conforme abaixo:

- a. nos termos dos arts. 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Ministério das Minas e Energia, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 10 na Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012 e no art. 42 do Decreto 12.002/2024, que constituam, em até 30 dias, a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da mencionada portaria;
- b. nos termos do art. 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, com fundamento nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, determinar ao MME e ao MMA que, de forma articulada, adotem as medidas necessárias para apreciar conclusivamente, no prazo de 120 dias, os processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente sua aprovação ou reprovação, total ou parcial, das proposições do estudo, conforme seu juízo técnico e fundamentado;
- c. nos termos do art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao MME e ao MMA que:



- c.1. de forma articulada, considerando o disposto no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017, elaborem um planejamento conjunto para, com tempestividade, implementarem as atividades que lhes competem a respeito das AAAS, nos termos da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, como por exemplo: seleção de áreas sedimentares para a realização de AAAS, elaboração dos EAAS, realização das consultas públicas, constituição do Comitê Técnico de Acompanhamento, constituição da Comissão Interministerial, análise dos EAAS;
 - c.2. estabeleçam e implementem, em conjunto com a ANP, rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão das manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos normativos previstos na Portaria Interministerial MMA/MME 1/2022;
 - c.3. implementem formas de controle e atuação coordenada para a solução de atrasos no cumprimento dos prazos normativos (Portaria MMA/MME 1/2022), especialmente nos casos em que as manifestações conjuntas se refiram a áreas já tradicionalmente exploradas e à renovação de manifestações conjuntas já aprovadas anteriormente, que estejam vencidas ou perto de seu vencimento.
 - d. nos termos dos art. 9º da Res. TCU 315/2020, dar ciência ao MMA, quanto ao descumprimento por longos períodos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria MME-MMA 1/2022, acarretando atraso na oferta de novos blocos exploratórios;
 - e. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, informando que a respectiva decisão, inclusive relatório e voto, poderão ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos, nos termos do Memorando-Circular Segecex 45/2017, ao MME, ao MMA, à Petrobras, à PPSA, ao CNPE, à Casa Civil, ao MF, ao MPO, ao MDIC, à ANP, ao Ibama e à EPE, assim como às seguintes comissões legislativas:
 - e.1. da Câmara dos Deputados: Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Comissão de Minas e Energia;
 - e.2. do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo;
 - f. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:
 - f.1. encaminhar o presente relatório à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), para que, dada a natureza fiscal dos riscos verificados e a gravidade de suas consequências, avalie a pertinência de considerar as informações contidas neste relatório como subsídio para definição de seus planos operacionais no que diz respeito ao papel do setor de petróleo e gás na sustentabilidade fiscal;
 - f.2. tornar pública a versão do relatório com as omissões dos trechos sujeitos a sigilo, constante à peça 90, e, com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso III, c/c art. 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018, manter sigiloso o presente relatório em sua versão integral, bem como as demais peças assim classificadas no processo, inclusive o relatório preliminar;
 - f.3. monitorar a determinação e as recomendações aprovadas por este Tribunal.”
- É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar as causas e as possíveis consequências da diminuição de oferta de áreas e de autorizações para exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil.

2. Realizada entre agosto e dezembro de 2024, a fiscalização buscou analisar os impactos fiscais e econômicos da redução e investigar se sua causa decorre de estratégia planejada de transição energética ou de falhas governamentais.
3. Para isso, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) examinou os processos que antecedem a licitação de oferta das áreas correspondentes, com foco na tempestividade das averiguações ambientais prévias, materializadas em Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) e em manifestações conjuntas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e Ministério de Minas e Energia (MME).
4. Em síntese, os auditores constataram ineficiências e entraves que ocasionaram acentuada diminuição na oferta de áreas para E&P no setor, especialmente em novas fronteiras exploratórias, a gerar, na sua opinião, risco relevante para a segurança energética e para a sustentabilidade fiscal do país.
5. Os principais achados são relativos à falta de operacionalidade nos procedimentos de AAAS e à demora na emissão das aludidas manifestações conjuntas.
6. Durante a execução da auditoria, esse cenário gerava risco crítico de queda vertiginosa na Oferta Permanente de Concessão (OPC), que passaria a contar com apenas um bloco a partir de julho de 2025. No entanto, entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, o MMA e o MME emitiram oito novas manifestações conjuntas, a mitigar o risco de interrupção nas ofertas no curto prazo.
7. Não obstante, a equipe conclui que o assunto ainda demanda bastante atenção, principalmente pela persistência de pendências relativas a novas áreas de alto potencial exploratório, como as bacias da Margem Equatorial e de Pelotas, razão pela qual propõe determinação, recomendações e ciência aos órgãos envolvidos, com vistas a sanar as irregularidades e aperfeiçoar a governança dos processos (peça 90).
8. Em seu pronunciamento, o auditor-chefe da AudPetróleo endossa a essência das conclusões contidas no relatório de fiscalização, trazendo, contudo, relevantes ponderações e pontos de divergência, especialmente quanto à necessidade de harmonizar a exploração de petróleo com a transição energética e quanto ao escopo da auditoria; ao final, sugere ajustes na proposta de encaminhamento com o propósito de torná-la mais pragmática (peça 94).
9. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.
10. Acolho a análise empreendida pela equipe de fiscalização, considerando as ponderações e os ajustes sugeridos pelo auditor-chefe, incorporando os fundamentos de seu pronunciamento às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.
11. O setor de óleo e gás representa pilar da economia nacional, correspondendo, em média, a 17% do Produto Interno Bruto (PIB) industrial na última década e posicionando o Brasil entre os dez maiores produtores mundiais de petróleo; inclusive, este foi o principal produto exportado da balança comercial brasileira em 2024. Sob o ponto de vista energético, o insumo ainda é considerado insubstituível para o transporte pesado em escala (caminhões, aviões e navios) e para a indústria petroquímica (plásticos, fertilizantes, asfalto etc.), de modo que sua substituição por outras fontes alternativas necessariamente ocorrerá de forma gradual; logo, é incontestável o impacto significativo desse setor na arrecadação fiscal, na balança comercial e na segurança energética.
12. A equipe menciona que o arcabouço normativo vigente, em especial a Lei 9.478/1997 e a Resolução-CNPE 17/2017, prevê a maximização do aproveitamento dos recursos petrolíferos,

diretriz que não estaria sendo observada pelas instâncias estatais ao deixarem de ofertar novas áreas para E&P.

13. Contudo, como bem salientado pelo dirigente máximo da unidade instrutiva, essa diretriz não pode ser interpretada de forma isolada, pois precisa ser sistematicamente harmonizada com os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo país no âmbito da transição energética, como o Acordo de Paris, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) e o Programa de Aceleração da Transição Energética, instituído recentemente pela Lei 15.103/2025, que, inclusive, alterou disposições da Lei 9.478/1997, com vistas a impulsionar o desenvolvimento da indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono e a incentivar a mitigação das emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes.
14. Tal interpretação está alinhada com a estratégia de transição justa e ordenada, tendo em vista que o setor de óleo e gás ainda terá grande demanda interna e externa nas próximas duas décadas, conforme projeções da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), constituindo, assim, mecanismo estratégico de segurança energética, de sustentabilidade fiscal e de proteção do país frente à volatilidade geopolítica e aos preços internacionais.
15. Por conseguinte, a exploração dos recursos petrolíferos e a transição para economia de baixo carbono não são objetivos excludentes, mas desafios complementares que exigem governança coordenada e planejamento estatal sofisticado, sobretudo em razão do longo ciclo de maturação dos projetos de E&P no setor, que pode superar uma década entre a oferta de área e o início de sua produção; essa situação demanda celeridade dos órgãos envolvidos para remoção de obstáculos operacionais capazes de dificultar o alcance das metas.
16. Superada essa questão introdutória, passo a tratar dos achados de auditoria.
17. O primeiro deles versa sobre a inoperância das AAAS. Concebida em 2012 para ser o principal instrumento de planejamento estratégico ambiental prévio à oferta de áreas para E&P, essa ferramenta jamais se tornou efetiva. Os únicos dois estudos realizados, referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, foram concluídos tecnicamente em 2020 e, desde então, se encontram paralisados, aguardando a apreciação por comissão interministerial nunca constituída, a afrontar os princípios da eficiência e da razoabilidade que devem reger a Administração Pública.
18. Por esse motivo, concordo com a sugestão de determinar a constituição da referida comissão e a adoção de medidas necessárias à apreciação conclusiva dessas AAAS, respectivamente nos prazos de 30 e de 120 dias, além de recomendar a elaboração de planejamento conjunto do MMA e do MME com vistas à implementação de atividades capazes de dotar esse mecanismo de eficiência operacional, a exemplo da definição de diretrizes para seleção de áreas sedimentares, elaboração dos estudos ambientais, realização das consultas públicas, constituição do comitê técnico de acompanhamento e análise conclusiva desses estudos.
19. O segundo achado diz respeito a longos atrasos na emissão de manifestações conjuntas, procedimento alternativo mais simplificado, que, em razão da inoperância da AAAS, se tornou a única via para a habilitação de novas áreas. A equipe de auditoria aponta que o descumprimento recorrente do prazo normativo de 60 dias por parte dos órgãos responsáveis criou ambiente de incerteza e quase levou à paralisação da oferta de blocos, considerando que, entre 2020 e novembro de 2024, houve emissão de apenas uma manifestação, contrariando, assim, o art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022.

20. Conforme mencionado anteriormente, a emissão de oito manifestações conjuntas entre o final de 2024 e o início de 2025 reverteu o risco de paralisação de novas autorizações e permitiu a realização do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão (OPC) e o lançamento do edital do 3º Ciclo da Oferta Permanente de Partilha (OPP), possibilitando a inclusão de 489 áreas para E&P. No primeiro, houve arrecadação de R\$ 989 milhões em bônus de assinatura em razão do arremate de 34 blocos; já o segundo está previsto para 22/10/2025, com oferta de sete blocos.
21. Desse modo, a atuação desta Corte de Contas no âmbito da presente auditoria operacional — por intermédio de ofícios, reuniões e envio de relatório preliminar para comentários dos gestores, conduzidos pela equipe de fiscalização — logrou êxito ao induzir salutar mudança de postura nos órgãos envolvidos, com a retomada dos procedimentos de manifestação conjunta, que se encontravam paralisados por falha governamental não devidamente justificada.
22. Ainda assim, o problema não está inteiramente solucionado, pois persistem pendências na análise de áreas estratégicas de novas fronteiras, de elevado potencial exploratório, como a Margem Equatorial e Pelotas.
23. Diante desse contexto, acolho as sugestões de dar ciência ao MMA e ao MME sobre o descumprimento dos prazos normativos e recomendar a implementação de rotinas administrativas coordenadas para garantir a tempestividade em futuras manifestações dessa natureza.
24. Por fim, acompanho também as ponderações do dirigente máximo da AudPetróleo no sentido de que, apesar de terem sido abordadas no relatório de auditoria, as análises sobre o “Fundo Social do Pré-Sal”, o “licenciamento ambiental posterior à outorga de blocos” e o “histórico de interrupção de leilões no setor entre 2008 e 2013” não haviam sido especificamente inseridas no escopo inicial da fiscalização. Desse modo, a formação de juízo sobre tais matérias demandaria aprofundamento por meio de procedimentos de auditoria específicos, com vistas a identificar relações entre causa e efeito em cenários com diversas variáveis. Por esse motivo, concordo com sua sugestão de considerar os correspondentes relatos da equipe como meramente descritivos e, conseqüentemente, abstenho-me de tecer conclusões a seu respeito nesta assentada, até porque os dois primeiros assuntos estão sendo tratados em outros processos de controle externo (TCs 008.446/2024-5, relator Ministro Antonio Anastasia, e 015.588/2025-4, relator Ministro Bruno Dantas).
25. Portanto, a auditoria revela a necessidade de atuação coordenada do Estado para superar os entraves nos processos de avaliação ambiental prévia, garantindo, assim, a continuidade da exploração de petróleo e de gás natural de forma planejada e em harmonia com o processo de transição energética.
26. As deliberações que ora proponho, alinhadas às sugestões do auditor-chefe da unidade técnica, visam a corrigir as irregularidades constatadas e a induzir a melhora na governança interministerial sobre o tema, que é de vital importância para o futuro do país; manifesto igualmente concordância com as propostas acessórias de dar amplo conhecimento desta deliberação a diversos órgãos e entidades envolvidos na matéria e de levantar o sigilo da peça 90 (relatório de auditoria).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS



Relator

ACÓRDÃO Nº 2620/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.674/2024-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Marco Aurélio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP), representando a Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as causas e as possíveis consequências de eventual diminuição da oferta de áreas e das autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 4º, 6º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024;

9.1.2. adotem, de forma articulada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências necessárias para apreciação conclusiva dos processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente a aprovação, ou a reprovação, total ou parcial, das proposições dos respectivos estudos, com base em juízo técnico e fundamentado, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.2.1. elaborem, de forma articulada e célere, planejamento conjunto para implementação das atividades necessárias com vistas a prover maior eficiência aos processos de AAAS, a exemplo de definição de diretrizes para seleção de áreas sedimentares, elaboração de estudos de avaliação ambiental, realização de consultas públicas, criação de comitê técnico de acompanhamento, constituição de comissão interministerial e análise dos referidos estudos, em consonância com o disposto na Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 e no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017;

9.2.2. estabeleçam e implementem, em conjunto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão de suas manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos previstos na Portaria Interministerial MMA-MME 1/2022;

9.2.3. intensifiquem formas de controle e de atuação coordenada para dar celeridade em suas manifestações conjuntas sobre casos de menor complexidade aparente, a exemplo de renovações das autorizações correlatas — vencidas ou na iminência do término de vigência — e manifestações



atinentes a áreas tradicionalmente já exploradas, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.3. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto aos reiterados descumprimentos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022, o que contribuiu para longos atrasos na oferta de novos blocos exploratórios;

9.4. informar esta deliberação aos órgãos e às entidades elencados a seguir:

9.4.1. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Casa Civil da Presidência da República, Conselho Nacional de Política Energética, Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., Empresa de Pesquisa Energética, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento e Orçamento e Petróleo Brasileiro S.A.;

9.4.2. Câmara dos Deputados: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Minas e Energia;

9.4.3. Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

9.5. tornar pública a peça 90, que contém a versão do relatório de auditoria sem os trechos sujeitos a sigilo;

9.6. autorizar o monitoramento das determinações e recomendações expedidas por meio desta decisão;

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2620-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 029.639/2017-4

Natureza: Representação.

Entidades: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco; Departamento Nacional de Infraestrutura de

Transportes; entidades/órgãos do Governo do Estado de Pernambuco.

Responsáveis: Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (039.211.334-16); Carlos Augusto Barros Estima (002.068.494-00); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Sebastião Ignácio de Oliveira Júnior (733.877.894-91).

Interessados: Astep Engenharia Ltda. (10.778.470/0001-34); Construtora Andrade Guedes Ltda. (08.073.264/0001-87); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco (11.554.474/0001-00); entidades/órgãos do Governo do Estado de Pernambuco.

Representação legal: Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Isadora França Neves (54.478/OAB-DF) e outros, representando a Dynatest Engenharia Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO CELEBRADO ENTRE O DNIT E O GOVERNO DE PERNAMBUCO PARA REABILITAÇÃO DA BR-101/PE (CONTORNO DO RECIFE). IDENTIFICAÇÃO, NO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO, DE DEFEITOS NA OBRA, FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE, AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO, PROJETO BÁSICO SEM ORÇAMENTO DETALHADO, EXECUÇÃO SEM DESVIOS DE TRÁFEGO E DE LIBERAÇÃO DE TRECHOS SEM SINALIZAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR, POSTERIORMENTE REVOGADA, COM VISTAS AO BLOQUEIO DAS CONTAS VINCULADAS AO AJUSTE. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SUPERINTENDENTE DO DNIT/PE QUANTO À FALTA DE FISCALIZAÇÃO, À EXECUÇÃO SEM PROJETO EXECUTIVO E À CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO. REJEIÇÃO DAS DEMAIS. CONFIGURAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSES NA SUPERVISÃO REALIZADA PELA EMPRESA INTEGRANTE DO CONSÓRCIO EXECUTOR. IRREGULARIDADE NA ACEITAÇÃO DE PROJETO SEM ORÇAMENTO DETALHADO. REVELIA DO EX-DIRETOR-PRESIDENTE DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DE PERNAMBUCO. RESPONSABILIZAÇÃO ANTE A AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO EFETIVA E DE APROVAÇÃO PRÉVIA DO PROJETO. CARACTERIZAÇÃO DE CULPA GRAVE. MULTAS.

RELATÓRIO



Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 488), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 489-490):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) (peças 1 a 3) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na execução do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (peça 57), celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Governo do Estado de Pernambuco, para a execução dos serviços de reabilitação da BR-101/PE, segmento que vai do km 52,6 ao km 81,3, correspondente ao trecho rodoviário denominado Contorno do Recife.
2. As obras são objeto do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (Siafi 673434), pactuado entre o DNIT e o Governo do Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco (Setra/PE), no valor de R\$ 223.666.419,83, sendo R\$ 182.000.000,00 de origem federal e os restantes R\$ 41.666.419,93 a título de contrapartida estadual.

HISTÓRICO

3. A Representação teve origem em auditoria de acompanhamento realizada pela Gerência de Auditoria de Obras na Administração Indireta Estadual (GAOI) do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), cuja documentação foi encaminhada a esta Corte por meio do Ofício 194/2017-TCE-PE/GC06, de 18/10/2017 (peça 1, p. 1), para conhecimento e providências cabíveis.
4. A instrução inicial (peça 8) concluiu pela admissibilidade da Representação e propôs a realização de inspeção junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco (DER/PE), além de diligência a este, visando à obtenção de mais informações acerca das obras.
5. Mediante autorização do Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 15), foram encaminhados os ofícios 2174/2017-TCU/SECEX-PE, de 22/12/2017, ao DER/PE (peça 17) e 2185/2017-TCU/SECEX-PE, de 27/12/2017 ao DNIT (peça 16).
6. O DER/PE atendeu à correspondência da Unidade Técnica por meio do Ofício nº 186/2018-PR, de 22/1/2018 (peças 20 a 28), enquanto o DNIT respondeu à diligência formulada por meio do Ofício nº 2589/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT e seus anexos (peças 29 a 33).
7. A Unidade Técnica realizou, então, auditoria (Fiscalis 100/2018) com o objetivo de fiscalizar as obras de reabilitação do pavimento da BR-101/PE (Contorno do Recife).
8. A partir de Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 47), a relatoria do presente processo foi alterada para o Ministro Bruno Dantas, uma vez que já era relator do TC 007.054/2017-3, que tratou do mesmo objeto.
9. A equipe de auditoria emitiu seu relatório (peça 176), cuja proposta de encaminhamento foi a que segue:
 - I) determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Dnit, da Setra/PE, do DER/PE e do Consórcio Andrade Guedes/Astep, para, no prazo de até cinco dias úteis, manifestarem-se sobre os fatos apontados neste relatório de fiscalização relativos aos serviços de reabilitação da Rodovia BR-101/PE – km 51,6 a km 82,3 (Contorno do Recife), objeto do Termo de Compromisso 1.115/2015-00 e do Contrato RDCi 6/2017, especialmente quanto aos seguintes fatos:
 - a) execução de serviços com qualidade deficiente, caracterizada pela constatação de que os materiais utilizados nas obras não estão compatíveis com as especificações técnicas, padrões, instruções e demais atos normativos técnicos adotados pelo Dnit, contidos no Plano de Qualidade das Obras, bem como pela inspeção **in loco** desta equipe de fiscalização nas obras e pelo Relatório de Auditoria 7.516 do TCE/PE, em que estão apontados diversos defeitos construtivos na execução dos serviços de pavimentação e de dispositivos de drenagem (item III.1);
 - b) execução do objeto do Contrato RDCi 6/2017 com graves falhas identificadas na fiscalização das obras e sem prévia contratação de empresa de consultoria para apoiar na supervisão do empreendimento, em inobservância ao art. 67 da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, inciso IV e IX e §§4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e à Cláusula Décima Primeira, itens III, V e XIII, do

Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (item III.2);

c) execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem aprovação do projeto executivo por parte da Unidade Gestora (Dnit), contrariando o disposto no art. 7º da Lei 12.462/2011, art. 66 do Decreto 7.581/2011 c/c Cláusula Décima, alínea 'f', do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (item III.3);

d) deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, não atendendo ao disposto no art. 2º, incisos IV e V e parágrafo único, da Lei 12.462/2011, quais sejam (item III.4):

d.1) inconformidades apontadas na Nota Técnica 1/2018, de 15/5/2018, do Consórcio Dynatest/Contécnica, quanto aos estudos realizados (estudo de tráfego desatualizado, estudos geológicos, estudos hidrológicos, estudos topográficos, estudos geotécnicos), projetos elaborados (terraplenagem, drenagem, restauração, obras complementares, componente ambiental, canteiro de obras, obras de arte especiais) e quadros de quantidades;

d.2) alteração nos valores de desembolso do cronograma físico-financeiro do contrato em relação aos serviços de pavimentação, desvio de tráfego, obras complementares e proteção ambiental, em descumprimento ao art. 66, §2º, c/c art. 40, §3º, do Decreto 7.581/2011; e

d.3) ausência de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, incisos VI e V, da Lei 12.462/2011, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula 258 do TCU;

e) execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem desvios de tráfego conforme previsto no anteprojeto de engenharia e no projeto básico aprovado pelo DER/PE e pelo Dnit, com o impacto negativo na circulação de veículos e pedestres, com o aumento dos transtornos aos moradores, comerciantes e usuários com as interrupções das pistas da rodovia, em afronta aos arts. 66 e 70 da Lei 8.666/1993, com o impacto negativo na circulação dos usuários da rodovia, o que fere o art. 4º, §1º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 (item III.5);

II) determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Dnit e da empresa Astep Engenharia Ltda., para, no prazo de até cinco dias úteis, manifestarem-se sobre os fatos apontados neste relatório de fiscalização, especialmente quanto à mobilização desta empresa, no âmbito do Contrato SR/PE-877/2015, para supervisionar a execução das obras de reabilitação da Rodovia BR-101/PE – km 51,6 a km 82,3 (Contorno do Recife), uma vez que a Astep compõe o consórcio executor das obras objeto do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 e do Contrato RDCi 6/2017, contrariando o art. 36, §§ 3º e 4º, da Lei 12.462/2011 e art. 3º, §§ 3º e 4º, do Decreto 7.581/2011, bem como violando os princípios de segregação de funções e conflito de interesses (item III.2);

III) alertar o Dnit, o DER/PE, a Setra/PE, o Consórcio Andrade Guedes e a empresa Astep Engenharia Ltda quanto à possibilidade de o Tribunal vir a adotar medida cautelar, determinando a suspensão de execução dos serviços de reabilitação da BR-101/PE – km 51,6 a km 82,3 (Contorno do Recife), no âmbito do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 e do Contrato RDCi 6/2017 e/ou dos serviços de supervisão da Astep Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato SR/PE-877/2015, especificamente quanto aos serviços prestados nas obras de reabilitação da BR-101/PE (Contorno do Recife), até que julgue o mérito da questão, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida;

IV) encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização ao Dnit, ao DER/PE, à Setra/PE, ao Consórcio Andrade Guedes/Astep e à empresa Astep Engenharia Ltda., a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas; e

V) comunicar ao representante e ao Dnit, ao DER/PE, à Setra/PE, ao Consórcio Andrade Guedes/Astep e à empresa Astep Engenharia Ltda. a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

10. O supervisor da fiscalização emitiu despacho concordando, em essência, com as conclusões da equipe de auditoria, salientando, além da qualidade deficiente dos serviços prestados, a falta de apoio para a fiscalização da obra, propondo a adoção de medida cautelar visando à suspensão da utilização de recursos públicos federais na execução do Termo de Compromisso (peça 177).

11. O dirigente da Unidade Técnica, por sua vez, consolidou os encaminhamentos da equipe de auditoria e do supervisor em seu despacho à peça 178.

12. O secretário da SeinfraRodoviaAviação acompanhou as ponderações trazidas pelo supervisor da fiscalização e manifestou-se de acordo com o encaminhamento por ele proposto (peça 179).

13. Por meio do despacho à peça 180, o Relator decidiu:

26.1. determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Dnit, da Setra/PE, do DER-PE, do consórcio executor Andrade Guedes/Astep, da empresa Astep Engenharia Ltda. e do Consórcio Gerenciador Dynatest/Contécnica, para, no prazo de até cinco dias úteis, manifestarem-se sobre a fumaça do bom direito, perigo da demora e perigo da demora reverso, tendo em vista uma eventual adoção de medida cautelar por parte deste Tribunal, consubstanciada na suspensão total ou parcial da utilização dos recursos federais para a execução do objeto do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, com possíveis repercussões no Contrato RDCi 6/2017, referente às obras de reabilitação do Contorno do Recife, bem como possíveis reflexos nos Contratos TT 1136/2014 e SR/PE-877/2015 do DNIT, em virtude dos achados reportados neste relatório de fiscalização, caracterizados por:

26.1.1. execução do objeto do Contrato RDCi 6/2017 com graves falhas identificadas na fiscalização das obras e sem prévia contratação de empresa de consultoria para apoiar na supervisão do empreendimento, em inobservância ao art. 67 da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, inciso IV e IX e §§4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e à Cláusula Décima Primeira, itens III, V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (Achado III.2);

26.1.2. mobilização da empresa Astep Engenharia, no âmbito do Contrato SR/PE877/2015, para fiscalizar a execução dos serviços realizados pela própria Astep, na condição de consorciada com a empresa Andrade Guedes, caracterizando situação de conflito de interesses, e violando os princípios da segregação das funções, da moralidade e da eficiência, e em dissonância com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 213/2007-TCU-Plenário e Acórdão 3360/2007TCU-Segunda Câmara) (Achado III.2);

26.1.3. execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem prévia aprovação do projeto executivo por parte do DER-PE e sem prévia aprovação por parte da Unidade Gestora (Dnit), contrariando, respectivamente, o disposto no art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011 e no art. 66 do Decreto 7.581/2011 c/c a Cláusula Décima, alínea 'f', do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (Achado III.3);

26.1.4. deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, não atendendo ao disposto no art. 2º, inciso V, da Lei 12.462/2011 (Achado III.4);

26.1.5. execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem a realização dos 21,6 km de desvios de tráfego que haviam sido previstos no anteprojeto de engenharia e no projeto básico aprovado pelo DER-PE e pelo Dnit, dando ensejo à hipótese de inobservância do que estabelece o art. 66 da Lei 8666/93 e à possível manipulação da planilha orçamentária originalmente contratada, o que pode ter alterado a condição da proposta inicial e frustrado a disposição contida no art. 9º, § 4º da Lei 12.462/2011, além de impactar negativamente a circulação de veículos e pedestres, com o aumento dos transtornos aos moradores, comerciantes e usuários com as interrupções das pistas da rodovia (Achado III.5).

26.2. encaminhar cópia do presente relatório de fiscalização, do despacho do supervisor e das evidências que suportam os achados ao Dnit, ao DER-PE, à Setra/PE, ao Consórcio Andrade Guedes/Astep, à empresa Astep Engenharia Ltda. e ao Consórcio Gerenciador Dynatest/Contécnica, a fim de subsidiar as suas manifestações.

14. Assim, foram emitidos os ofícios 1471, 1465, 1466, 1467, 1470 e 1469/2018-TCU/SECEX-PE, todos de 10/9/2018, à Dynatest Engenharia Ltda., DNIT, Setra/PE, DER/PE, Andrade Guedes e Astep, respectivamente (peças 185 a 190).

15. As respostas às oitivas foram encaminhadas à Secex-PE pela Astep, pelo documento Ct. 261/2018/CREMA/PE, de 24/9/2018 (peças 199 a 209), pela Andrade Guedes, pela correspondência de 26/9/2019 (peça 210), pelo DNIT, por meio do Ofício nº 35901/2018/ACE/DG/DNIT SECE-DNIT, de 27/9/2018 (peças 211 a 230), pela Setra/PE e DER/PE, pelo Ofício nº 1147/2018-PR, de 28/9/2018 (peça 232) e pela Dynatest, por meio do

documento à peça 237, datado de 10/10/2018.

16. Nesse ínterim, o DNIT comunicou ao Tribunal e ao DER/PE, por meio do Ofício nº 35940/2018/SER-PE-DNIT, de 27/9/2018 (peça 239), que, com base no Relatório Técnico RP-05, emitido pelo consórcio Dynatest/Contécnica, referente a julho de 2018, foram constatados pagamentos indevidos no total de R\$ 9.797.733,19 e que tais valores seriam glosados. Essa decisão também foi comunicada ao Banco do Brasil, por meio do Ofício nº 37691/2018/DIR/DNIT SEDE-DNIT (peça 240).

17. Instrução à peça 244 analisou as respostas encaminhadas pelos órgãos e empresas envolvidos e propôs:

102.1. com fundamento no art. 276 do RITCU, determinar cautelarmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Secretaria de Transportes do estado de Pernambuco (Setra/PE) que:

102.1.1. de imediato, suspenda parcialmente a execução dos serviços de reabilitação da BR-101/PE - km 51,6 a km 82,3 (Contorno do Recife), no âmbito do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 e do Contrato RDCi 6/2017, de forma a não iniciar novas frentes nos trechos abaixo listados:

a) Pista decrescente:

- Entre as estacas 851 e 881; entre as estacas 966 e 1.025; entre as estacas 1.125 e 1.553+4 (todas na pista principal); entre as estacas 732 e 1.553+4 (vias locais).

b) Pista crescente:

- Entre as estacas 851 e 1.125 (pista principal); entre as estacas 720 e 1.542+8 (vias locais).

c) Avenida Recife, exceto no Viaduto da Avenida Recife;

102.1.2. condicione o início da execução dos serviços:

102.1.2.1. revisão e aprovação do projeto executivo por parte do Dnit, Unidade Gestora do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (peça 57), conforme prevê o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011 c/c a Cláusula Décima, alínea 'f', do Termo de Compromisso;

102.1.2.2. resolução das deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, conforme disposto no art. 2º, inciso V, da Lei 12.462/2011;

102.1.2.3. inclusão no projeto executivo a previsão de execução dos desvios de tráfego previstos no anteprojeto de engenharia e no projeto básico aprovado pelo DER-PE e pelo Dnit.

102.1.3. após atendidas as medidas acima indicadas, remeta ao TCU, em até quinze dias, documentação comprobatória das providências adotadas.

102.2. com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco/SR-PE, do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), Secretaria de Transportes do estado de Pernambuco (Setra/PE) e Consórcio Andrade Guedes/Astep (Formado pela empresa Construtora Andrade Guedes (CNPJ 08.073.264/0001-87) e Astep Engenharia Ltda. (CNPJ 10.778.470/0001-34)) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

a) indícios de execução de serviços com qualidade deficiente, caracterizada pela constatação de que a execução das obras e serviços não estão de acordo com as especificações técnicas, padrões, instruções e demais atos normativos técnicos adotados pelo Dnit, contidos no Plano de Qualidade das Obras, bem como pela observação, in loco, de defeitos construtivos de cunho executivo, constatados em inspeção desta equipe de fiscalização nas obras e também constatados pelo Relatório de Auditoria 7.516 do TCE/PE, em que estão apontados diversos defeitos construtivos na execução dos serviços de pavimentação e de dispositivos de drenagem (item III.1 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

b) execução do objeto do Contrato RDCi 6/2017 com graves falhas identificadas na fiscalização das obras e sem prévia contratação de empresa de consultoria para apoiar na supervisão do

empreendimento, em inobservância ao art. 67 da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, inciso IV e IX e §§4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e à Cláusula Décima Primeira, itens III, V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (item III.2 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

c) execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem aprovação do projeto executivo por parte da Unidade Gestora (Dnit), contrariando o disposto no art. 7º da Lei 12.462/2011, art. 66 do Decreto 7.581/2011 c/c Cláusula Décima, alínea 'f', do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (item III.3 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

d) deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, não atendendo ao disposto no art. 2º, incisos IV e V e parágrafo único, da Lei 12.462/2011, quais sejam (item III.4 do Relatório de Fiscalização 96/2017):

d.1) inconformidades apontadas na Nota Técnica 1/2018, de 15/5/2018, do Consórcio Dynatest/Contécnica, quanto aos estudos realizados que integram o projeto executivo (estudo de tráfego, estudos geológicos, estudos hidrológicos, estudos topográficos, estudos geotécnicos), projetos elaborados (terraaplenagem, drenagem, restauração, obras complementares, componente ambiental, canteiro de obras, obras de arte especiais) e quadros de quantidades;

d.2) alteração sem justificativas nos valores de desembolso do cronograma físico-financeiro do contrato em relação aos serviços de pavimentação, desvios de tráfego, obras complementares e proteção ambiental, em descumprimento ao art. 66, §2º, c/c art. 40, §3º, do Decreto 7.581/2011;

d.3) ausência de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, incisos VI e V, da Lei 12.462/2011, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula 258 do TCU;

e) não execução dos desvios de tráfego nas obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, conforme previsto no anteprojeto de engenharia e no projeto básico aprovado pelo DER/PE e pelo Dnit, com o impacto negativo na circulação de veículos e pedestres e com o aumento dos transtornos aos moradores, comerciantes e usuários com as interrupções das pistas da rodovia, o que fere o art. 4º, inciso III, e §1º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 (item III.5 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

f) liberação ao tráfego de trechos das obras do Contorno do Recife sem a realização de serviços de sinalização definitiva (horizontal e vertical) e dispositivos de segurança, bem como de recuperação de duas passarelas de pedestres, devido a não indefinição contratual da responsabilidade pela execução de tais serviços no âmbito do Programa BR Legal ou do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, de forma garantir as condições adequadas de segurança na circulação de veículos e pedestres (item III.6 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

g) pagamento indevido no montante de R\$ 3.429.573,78 ao consórcio, referente ao Seguro de Risco de Engenharia no Contrato RDCi 6/2017, considerando que a proposta do consórcio previa o valor de R\$ 3.870.884,46 para este item, no entanto, o valor efetivamente pago pelo consórcio à seguradora, prêmio líquido, foi de R\$ 441.310,68, configurando-se o enriquecimento sem causa da empresa contratada (item III.8 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

102.3. com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco/SR-PE e Astep Engenharia Ltda. (CNPJ 10.778.470/0001-34) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

a) mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda, no âmbito do Contrato SR/PE-877/2015, para supervisionar a execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, uma vez que a Astep compõe o consórcio executor das obras objeto do Contrato RDCi 6/2017, contrariando o art. 36, §§ 3º e 4º, da Lei 12.462/2011 e art. 3º, §§ 3º e 4º, do Decreto 7.581/2011, bem como violando os princípios de segregação de funções e conflito de interesses (item III.2 do Relatório de Fiscalização



96/2017);

102.4. com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco/SR-PE, Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE) e da Secretaria de Transportes do estado de Pernambuco (Setra/PE) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

a) ausência de aporte dos recursos próprios do governo do estado de Pernambuco a título de contrapartida na conta bancária específica, em descumprimento ao plano de trabalho vigente e ao I do Parágrafo Único da Cláusula Quinta do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, caracterizando a execução das obras, até o presente momento, quase que totalmente com recursos federais (item III.9 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

102.5. Com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco/SR-PE e da Construtora Andrade Guedes (CNPJ 08.073.264/0001-87), no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

a) celebração indevida de contrato emergencial, em 4/8/2017, Contrato SR/PE 559/2017 (Dnit e Construtora Andrade Guedes), para execução de serviços de manutenção rodoviária na Rodovia BR-101/PE, Km 51,60 ao Km 82,30 (Contorno do Recife), mesmo sabendo que tais serviços não eram de sua responsabilidade, por advento do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, e que estavam contemplados nos objetos de outros dois contratos vigentes e em execução à época, celebrados com o DER/PE, o qual era o responsável legal pela manutenção do mencionado trecho da Rodovia BR-101/PE (item III.9 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

102.6. Com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco/SR-PE e da Secretaria das Cidades de Pernambuco (Secid/PE), no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

a) não consideração da necessidade de restituição à conta bancária específica dos rendimentos da aplicação em caderneta de poupança dos valores utilizados para os pagamentos indevidos ao Consórcio Mendes Júnior/Lidermac, no âmbito do Contrato 51/2013, relativos à execução de serviços não relacionados ao objeto do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, em descumprimento à alínea 'a', IV, parágrafo quarto da Cláusula Quinta do referido ajuste (item III.9 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

102.7. encaminhar cópia desta instrução e das demais peças constantes do presente processo ao Dnit, a Secretaria de Transportes do estado de Pernambuco (Setra/PE), a Secretaria das Cidades de Pernambuco (Secid/PE), do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE) e Construtora Andrade Guedes e a empresa Astep Engenharia Ltda. a fim de subsidiar as manifestações.

18. A Unidade e a Subunidade Técnica manifestaram-se de acordo com a instrução por meio dos pronunciamentos às peças 245 e 246.

19. O Relator, por meio do despacho de 26/11/2018 (peça 247), decidiu:

16.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar, cautelarmente, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco (Setra/PE) que seja mantida a ordem de bloqueio das contas correntes referentes ao Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (Banco do Brasil, Agência 3234, Contas Correntes 10.492-2 e 11.251-8) até ulterior decisão deste Tribunal, condicionando a retomada da utilização de recursos federais no empreendimento ao atendimento das seguintes condicionantes, cuja comprovação deverá ser submetida a esta Corte:

16.1.1. seja revisado e aprovado o projeto executivo por parte do Dnit, Unidade Gestora do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (peça 57), conforme prevê o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011, c/c a Cláusula Décima, alínea 'f', do Termo de Compromisso (vide item III.3 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.1.2. sejam resolvidas as deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, conforme disposto no art. 2º, inciso V, da Lei 12.462/2011 (vide item III.4 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.1.3. para cada trecho da obra, seja realizada análise de custo-benefício de se implementarem, no projeto executivo, a execução dos desvios de tráfego previstos no anteprojeto e, para os casos em que não seja factível ou conveniente e oportuna a realização dos desvios, sejam adotadas medidas com vistas à repactuação do Contrato RDCi 6/2017, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos art. 65, inciso I, alínea ‘b’, da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (vide item III.5 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.1.4. na hipótese de o estado de Pernambuco prosseguir com a execução do empreendimento por meio da utilização de recursos próprios, seja avaliada a adequação dos serviços realizados ao projeto que vier a ser aprovado e aos seus padrões de qualidade, a fim de subsidiar a decisão quanto à retomada de utilização de recursos federais nas obras;

16.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, realizar a oitiva do Dnit, do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), da Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco (Setra/PE) e do Consórcio Andrade Guedes/Astep para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto às ocorrências abaixo elencadas:

16.2.1. indícios de execução de serviços do Contrato RDCi 6/2017 com qualidade deficiente, caracterizada pela constatação de que a execução das obras e serviços não está de acordo com as especificações técnicas, padrões, instruções e demais atos normativos técnicos adotados pelo Dnit, contidos no Plano de Qualidade das Obras, bem como pela observação, in loco, de defeitos construtivos de cunho executivo, constatados em inspeção da equipe de fiscalização desta Corte nas obras e também constatados pelo Relatório de Auditoria 7.516 do TCE/PE, em que estão apontados diversos defeitos construtivos na execução dos serviços de pavimentação e de dispositivos de drenagem (vide item III.1 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.2.2. execução do objeto do Contrato RDCi 6/2017 com graves falhas identificadas na fiscalização das obras e sem prévia contratação de empresa de consultoria para apoiar na supervisão do empreendimento, em inobservância ao art. 67 da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, incisos IV e IX e §§ 4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011, e à Cláusula Décima Primeira, itens III, V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (vide item III.2 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.2.3. execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, sem aprovação do projeto executivo por parte da Unidade Gestora (Dnit), contrariando o disposto no art. 7º da Lei 12.462/2011, e no art. 66 do Decreto 7.581/2011, c/c Cláusula Décima, alínea ‘f’, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (vide item III.3 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.2.4. deficiências identificadas no projeto executivo elaborado pelo consórcio executor das obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, não atendendo ao disposto no art. 2º, incisos IV e V e parágrafo único, da Lei 12.462/2011, quais sejam (vide item III.4 do Relatório de Fiscalização 96/2017):

16.2.4.1. inconformidades apontadas na Nota Técnica 1/2018, de 15/5/2018, do Consórcio Dynatest/Contécnica, quanto aos estudos realizados que integram o projeto executivo (estudo de tráfego, estudos geológicos, estudos hidrológicos, estudos topográficos, estudos geotécnicos), projetos elaborados (terraplenagem, drenagem, restauração, obras complementares, componente ambiental, canteiro de obras, obras de arte especiais) e quadros de quantidades;

16.2.4.2. alteração, sem justificativas, nos valores de desembolso do cronograma físico-financeiro do contrato em relação aos serviços de pavimentação, desvios de tráfego, obras complementares e proteção ambiental, em descumprimento ao art. 66, §2º, c/c art. 40, §3º, do Decreto 7.581/2011;

16.2.4.3. ausência de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, incisos VI e V, da Lei 12.462/2011, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula 258 do TCU;

16.2.5. não execução dos desvios de tráfego nas obras de reabilitação do Contorno do Recife, objeto do Contrato RDCi 6/2017, conforme previsto no anteprojeto de engenharia e no projeto básico aprovado pelo DER/PE e pelo Dnit, com o impacto negativo na circulação de veículos e pedestres e com o aumento dos transtornos aos moradores, comerciantes e usuários com as interrupções das pistas da rodovia, o que fere o art. 4º, inciso III, e §1º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 (vide item III.5 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.2.6. liberação ao tráfego de trechos das obras do Contorno do Recife sem a realização de serviços de sinalização definitiva (horizontal e vertical) e dispositivos de segurança, bem como de recuperação de duas passarelas de pedestres, devido à não definição contratual da responsabilidade pela execução de tais serviços no âmbito do Programa BR Legal ou do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação de veículos e pedestres (vide item III.6 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.2.7. pagamento indevido no montante de R\$ 3.429.573,78 ao Consórcio Andrade Guedes/Astep, referente ao Seguro de Risco de Engenharia no Contrato RDCi 6/2017, considerando que a proposta do consórcio previa o valor de R\$ 3.870.884,46 para este item e que, no entanto, o valor efetivamente pago pelo consórcio à seguradora (prêmio líquido) foi de R\$ 441.310,68, configurando-se possível enriquecimento sem causa da empresa contratada (vide item III.8 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da Astep Engenharia Ltda. (10.778.470/0001-34) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se acerca da mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda, no âmbito do Contrato SR/PE-877/2015, para supervisionar a execução das obras de reabilitação do Contorno do Recife, uma vez que a Astep compõe o consórcio executor das obras objeto do Contrato RDCi 6/2017, contrariando o art. 36, §§ 3º e 4º, da Lei 12.462/2011, e o art. 3º, §§ 3º e 4º, do Decreto 7.581/2011, bem como violando os princípios de segregação de funções e incidindo em conflito de interesses (vide item III.2 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.4. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da Construtora Andrade Guedes (08.073.264/0001-87) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se sobre a celebração indevida de contrato emergencial, em 4/8/2017, na forma do Contrato SR/PE 559/2017 (Dnit e Construtora Andrade Guedes), para execução de serviços de manutenção rodoviária na Rodovia BR-101/PE, Km 51,60 ao Km 82,30 (Contorno do Recife), sendo que os serviços não eram de responsabilidade do Dnit, por advento do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, e que eles estavam contemplados nos objetos de outros dois contratos vigentes e em execução à época, celebrados com o DER/PE, o qual era o responsável legal pela manutenção do mencionado trecho da Rodovia BR-101/PE (vide item III.7 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.5. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE) e da Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco (Setra/PE) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se quanto à ausência de aporte dos recursos próprios do Estado de Pernambuco a título de contrapartida na conta bancária específica, em descumprimento ao plano de trabalho vigente e ao item I do Parágrafo Único da Cláusula Quinta do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, caracterizando a execução das obras, até o presente momento, quase que totalmente com recursos federais (vide item III.9 do Relatório de Fiscalização 96/2017);

16.6. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco (Secid/PE) para, no prazo de até quinze dias, a contar da ciência, manifestarem-se acerca da não restituição à conta bancária específica dos rendimentos da aplicação em caderneta de poupança dos valores utilizados para os pagamentos devidos ao Consórcio Mendes Júnior/Lidermac, no âmbito do Contrato 51/2013, relativos à execução de serviços não relacionados ao objeto do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, em descumprimento à alínea 'a', IV, parágrafo quarto da Cláusula Quinta do referido ajuste (vide item III.9 do Relatório de



Fiscalização 96/2017);

16.7. encaminhar cópia da instrução à peça 244 e deste despacho ao Dnit, à Setra/PE, à Secid/PE, ao DER/PE, à empresa Astep Engenharia Ltda. e à Construtora Andrade Guedes, para subsidiar suas manifestações;

16.8. encaminhar à Secid/PE cópia da peça 176 (Relatório de Auditoria), para subsidiar sua manifestação.

20. Em atenção ao Despacho proferido, a Secex-PE emitiu os ofícios 1770, 1771, 1772, 1774 e 1775/2018-TCU/SECEX-PE, de 27/11/2018, e 1795/2018-TCU/SECEX-PE, de 30/11/2018, ao DNIT, Construtora Andrade Guedes, DER/PE, Secid/PE, Astep Engenharia e Setra/PE, respectivamente (peças 248 a 253).

21. O Ministro Relator adotou o seu despacho à peça 247 como relatório do Acórdão 2961/2018-TCU-Plenário (peça 257), que, por sua vez, deliberou:

9.1. conhecer da representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os artigos 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução -TCU 259/2014;

9.2. com fulcro no art.276, caput, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo Relator por meio do despacho contido na peça 9 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.3. encaminhar os presentes autos à unidade instrutora para as providências cabíveis.

22. Ao tomarem conhecimento do deferimento da medida cautelar, representantes do DER/PE, DNIT/PE e Setra/PE compareceram à Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco, em 11/12/2018, para apresentar documentação relativa às ações desenvolvidas que, em suas análises, ensejariam a revogação da medida cautelar determinada pelo Relator, tendo sido acostada aos autos às peças 260 a 262, bem como seus anexos às peças 265 a 280.

23. Após análise da documentação juntada, realizada na instrução à peça 283, restrita ao atendimento das mencionadas condicionantes para o desbloqueio dos recursos (subitens 16.1.1 a 16.1.3 do despacho à peça 247), a unidade instrutora concluiu pela plausibilidade do atendimento do requerimento do DER/PE, DNIT/PE e Setra/PE, no sentido de rever a medida cautelar, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, devendo, no entanto, ser mantido o bloqueio dos valores correspondentes a alguns dos itens do projeto:

69. Foi verificado que o Dnit delegou ao Dnit/PE a aprovação do projeto executivo e que essa superintendência regional o aprovou, por meio da Portaria Dnit/PE 6.297, de 3/12/2018.

70. Foi ainda constatado que essa aprovação foi embasada, dentre outros elementos, nas Notas Técnicas 2413, 3078, 3724 e 5980/2018/SECONT-COENGE-PE-CAF-PE/SRE-PE, assinadas eletronicamente, respectivamente, em 8/6/2018, 12/7/2018, 9/8/2018 e 19/11/2018, que demonstram a revisão do projeto executivo e sua aprovação, com exceção da passarela de pedestre, cujo projeto e estudo geotécnico restou pendente, concluindo-se pelo atendimento da condicionante do item 16.1.1 do despacho cautelar.

71. Também foi verificado o atendimento da condicionante do item 16.1.2, com exceção do que constou no item B.2 do Achado III.4 do Relatório de Fiscalização de peça 176, que diz respeito à constatação de que os projetos básico e executivo foram elaborados sem a apresentação de orçamento detalhado. Porém, há que se levar em conta a atenuante relativa à data da determinação dirigida ao Dnit, contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.123/2017-TCU-Plenário, posterior à do contrato, e que essa falha, no caso concreto aqui tratado, por si só, não sustenta os pressupostos necessários à expedição ou manutenção de medida cautelar.

72. Com relação à condicionante do item 16.1.3 da decisão do relator, o Dnit/PE informou que a análise de custo benefício requerida ainda seria apresentada, requerendo que fosse analisado de manutenção apenas parcial do bloqueio determinado, apenas com relação aos recursos previstos para o item desvio de tráfego.

73. Em síntese, o exame aqui empreendido concluiu pela plausibilidade do atendimento do requerimento do Dnit/PE, DER/PE e Setra/PE, no sentido de rever a medida cautelar, com fundamento no art. 276, §5º, do Regimento Interno do TCU, devendo, no entanto, ser mantido o bloqueio dos valores correspondentes aos itens abaixo:

- a) 1.1.6. Projeto Básico de Engenharia – Obras de Arte Especiais (R\$ 232.253,07);
- b) 1.2.6. Projeto Executivo de Engenharia – Obras de Arte Especiais (R\$ 154.835,38);
- c) 5. Obras de Arte Especiais (R\$ 773.783,93);
- d) 2.3.6 Desvio de Tráfego (R\$ 12.863.508,44).

74. O levantamento do bloqueio dos valores acima deve ficar condicionado a:

74.1. Para as alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do item 73:

74.1.1. seja revisado e aprovado por parte do Dnit o projeto executivo relativo a Obras de Arte Especiais, no âmbito do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, conforme prevê o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011, c/c a Cláusula Décima, alínea ‘f’, do Termo de Compromisso;

74.2. Para a alínea ‘d’ do item 73:

74.2.1. para cada trecho da obra, seja realizada análise de custo-benefício de se implementarem, no projeto executivo, a execução dos desvios de tráfego previstos no anteprojeto e, para os casos em que não seja factível ou conveniente e oportuna a realização dos desvios, sejam adotadas medidas com vistas à repactuação do Contrato RDCi 6/2017, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos art. 65, inciso I, alínea ‘b’, da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (vide item III.5 do Relatório de Fiscalização 96/2017).

24. A instrução teve a anuência da Unidade Técnica por meio do pronunciamento à peça 284.

25. O Relator, pelo despacho à peça 288, decidiu:

23.1. rever a medida cautelar proferida em 26/11/2018 (peça 247) e referendada por meio do Acórdão 2.961/2018 - Plenário para determinar a manutenção da ordem de bloqueio das contas correntes referentes ao Termo de Compromisso 1.115/2012-00 (Banco do Brasil, Agência 3234, Contas Correntes 10.492-2 e 11.251-8) até ulterior decisão deste Tribunal, **apenas** com relação aos itens abaixo descritos, do Cronograma Físico-Financeiro e Critérios de Pagamento (peça 79, p.2), parte integrante do contrato RDCi 6/2017:

23.1.1. ‘1.1.6. Projeto Básico de Engenharia – Obras de Arte Especiais’ (R\$ 232.253,07);

23.1.2. ‘1.2.6. Projeto Executivo de Engenharia – Obras de Arte Especiais’ (R\$ 154.835,38);

23.1.3. ‘5. Obras de Arte Especiais’ (R\$ 773.783,93);

23.1.4. ‘2.3.6 Desvio de Tráfego’ (R\$ 12.863.508,44).

26. Além disso, o desbloqueio dos valores referentes aos itens acima ficou condicionado a:

23.2.1. para os valores dos serviços relativos aos subitens 23.1.1 a 23.1.3, que seja revisado e aprovado por parte do Dnit o projeto executivo relativo a Obras de Arte Especiais, no âmbito do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, conforme prevê o art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011, c/c a Cláusula Décima, alínea ‘f’, do Termo de Compromisso;

23.2.2. para o valor do serviço relativos ao subitem 23.1.4, que: para cada trecho da obra, seja realizada análise de custo-benefício da inclusão, no projeto executivo, dos desvios de tráfego previstos no anteprojeto e, para os casos em que não seja factível ou conveniente e oportuna a realização dos desvios, sejam adotadas medidas com vistas à repactuação do Contrato RDCi 6/2017, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos art. 65, inciso I, alínea ‘b’, da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (vide item III.5 do Relatório de Fiscalização 96/2017).

27. Por fim, o Relator concedeu a dilação de prazo de quinze dias requerida às peças 282, 285, 286 e 287 para atendimento às oitivas determinadas pelos itens 16.2 a 16.6 do despacho acostado à peça 247, referendado pelo Acórdão 2.961/2018-Plenário (peça 257), contando-se a prorrogação a partir do término do prazo anteriormente fixado, na forma do art. 183, parágrafo único, do RITCU.

28. Pelos ofícios 0006, 0007, 0008 e 0009/2019-TCU/SECEX-PE, datados de 2/1/2019 (peças 289 a 292) e 0011 e 0012/2019-TCU/SECEX-PE, de 7/1/2019 (peças 293 a 294), foi dado conhecimento dessa decisão à Astep, Secid/PE, DER/PE, Andrade Guedes, Setra/PE e DNIT, respectivamente.

29. Por meio da instrução à peça 388, foi realizado o exame do pleito de liberação dos recursos bloqueados por meio de medida cautelar contida no despacho à peça 288, sendo que o exame das oitivas determinadas no despacho à peça 247 seria realizado posteriormente.

30. Aquela instrução concluiu da seguinte forma:



40. Com base nas informações colhidas no bojo do processo eletrônico 50604.000388/2020-70, conclui-se que as condicionantes constantes do Despacho do Relator à peça 288 foram atendidas parcialmente e, dessa forma, somente poderão ser liberados os valores referentes ao item 2.3.6 - Desvio de Tráfego, no montante de R\$ 3.964.546,53, mantendo-se bloqueados os valores não aprovados pelo DNIT no total de R\$ 9.168.961,91.

41. Relativamente à construção da passarela de pedestres no km 67,70, entende-se que os respectivos valores devem ser mantidos retidos, uma vez que não restou comprovada a construção daquela obra de arte especial ou mesmo a aprovação dos projetos básico e executivo.

31. O Relator, Ministro Bruno Dantas, divergiu parcialmente das conclusões da Unidade Técnica e submeteu seu voto ao Plenário do TCU, que decidiu (Acórdão 2.123/2020-TCU-Plenário):

9.1. revogar a medida cautelar a que se refere o subitem 23.1.4 do despacho à peça 288, em razão do atendimento à condicionante descrita no subitem 23.2.2 do mesmo despacho, esclarecendo, no entanto, que eventual utilização do montante correspondente à supressão de escopo do Contrato RDCi 6/2017 (R\$ 9.168.961,91) depende do atendimento às exigências constantes no Termo de Compromisso 1.115/2012;

9.2. ordenar à SeinfraRodoviaAviação que adote as medidas necessárias para priorizar a solução da questão relativa à medida cautelar ainda vigente, para que possa se pronunciar especificamente quanto a essa questão, com a urgência que o caso requer;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Dnit, à Setra/PE, à Secid/PE, ao DER/PE e ao Consórcio Andrade Guedes/Astep.

32. A decisão foi comunicada aos envolvidos por meio dos ofícios, 46732 a 46736/2020-TCU/Seproc, todos datados de 31/8/2020 (peças 398 e 400 a 403). Os destinatários DNIT, DER/PE, Setra/PE, Consórcio Andrade Guedes / Astep e Secid/PE deles tomaram ciência conforme os documentos às peças 399 e 404 a 407, respectivamente.

33. Em resposta ao ofício 46732/2020-TCU/Seproc, o DNIT encaminhou seu OFÍCIO Nº 122486/2020/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, de 7/10/2020 (peça 408), posteriormente complementado pelo OFÍCIO Nº 151998/2020/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, de 17/12/2020 (peça 410).

34. Vale registrar que, anteriormente à comunicação do teor do Acórdão 2.123/2020-TCU-Plenário, o DNIT encaminhou ao TCU o seu OFÍCIO Nº 98236/2020/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, de 14/8/2020, juntamente com seus três anexos (peças 394 a 397), emitido em resposta à mensagem eletrônica enviada pela SeinfraRodoviaAviação, a qual solicitava manifestação formal do DNIT acerca da situação dos pontos tratados na medida cautelar referendada pelo Acórdão 2.961/2018-TCU-Plenário. Os demais documentos encaminhados pela autarquia federal consistem no extrato da conta vinculada no Banco do Brasil (peça 395), no relatório da situação das obras emitido pela supervisora contratada pelo DER/PE, em maio de 2020 (peça 396), e na ficha contratual analítica do contrato 06/2017 emitido pelo DER/PE (peça 397).

35. Instrução à peça 417 analisou as oitivas formuladas aos responsáveis, em atendimento ao subitem 23.4 do despacho à peça 288, que determinou:

23.4. restituir os autos à Secex/PE para que seja dada ciência da presente decisão ao Dnit/PE, DER/PE e Setra/PE, bem como para o exame das oitivas fundadas no art. 250, V, do Regimento Interno, as quais foram determinadas no despacho à peça 247', instrução à peça 417.

36. Após a análise das respostas às oitivas emitidas aos responsáveis, foram propostas audiências, com anuência da Unidade Técnica por delegação de competência (peça 418), nos seguintes termos (peça 417, p. 43 e 44):

a) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência do Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante, CPF 039.211.334-16, Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes em Pernambuco (DNIT/PE), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa pelas irregularidades ocorridas nas obras de reabilitação do pavimento da BR-101/PE - Contorno do Recife, a seguir indicadas:

a.1) omissão da aplicação das medidas previstas nos arts. 6º e 7º da Lei 11.578, de 26/11/2007, e no Parágrafo Sexto da Cláusula Nona e na alínea 'd' do *caput* da Cláusula Décima Segunda do Termo de Compromisso 1.115/2012, tendo em vista execução das obras sem a efetiva capacidade de

fiscalização do DER/PE, em função da execução do contrato sem prévia contratação de empresa de consultoria para apoiar na supervisão do empreendimento;

a.2) mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda., contratada pelo DNIT para supervisionar obras e serviços nas rodovias federais no estado de Pernambuco, para acompanhamento/supervisão das obras de reabilitação do Contorno do Recife, violando a regra de conflito de interesses, inobservando o princípio da segregação de funções e contrariando o art. 3º, § 3º e § 4º do Decreto 7.581/2011, o art. 7º, da Lei 11.578/2007, o art. 36, § 3º e § 4º, da Lei 12.462/2011, os arts. 66, 67, § 1º, e 76, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso I, alínea 'a', § 2º, e 6º, incisos IV e IX, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, e as Cláusulas Sexta, Décima, alínea 'c', e Décima Terceira do Termo de Compromisso 1.115/2012, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;

a.3) omissão na aplicação das medidas previstas na Cláusula Décima Segunda do Termo de Compromisso 1.115/2012, tendo em vista a execução das obras sem a aprovação do projeto executivo pelo DNIT, contrariando o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e a Cláusula Décima, alínea 'f', daquele Termo;

a.4) aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra, contrariando o art. 2º, inciso VI, e parágrafo único, inciso V, da Lei 12.462/2011;

a.5) contratação indevida da Construtora Andrade Guedes Ltda. para execução de serviços de conservação e recuperação do trecho rodoviário, contrariando a Cláusula Décima, alínea 'e' do Termo de Compromisso 1.115/2012;

b) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência do Sr. Carlos Augusto Barros Estima, CPF 002.068.494-00, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa pelas irregularidades ocorridas nas obras de reabilitação do pavimento da BR-101/PE - Contorno do Recife, a seguir indicadas:

b.1) execução das obras sem a efetiva capacidade de fiscalização do DER/PE, tendo em vista o atraso na contratação de empresa de consultoria para apoiar na fiscalização, contrariando os arts. 66, 67, § 1º, e 76 da Lei 8.666/1993, o art. 6º, inciso IV e IX e §§ 4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e as Cláusulas Sexta e Décima Primeira, itens V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;

b.2) execução das obras sem aprovação do projeto executivo pelo DNIT, contrariando o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e a Cláusula Décima Primeira, VI, do Termo de Compromisso 1.115/2012, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;

b.3) aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra, contrariando o art. 2º, inciso VI, e parágrafo único, inciso V, da Lei 12.462/2011;

c) recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, quando da prestação de contas final do Termo de Compromisso 1.115/2012, realize a verificação da efetiva restituição dos valores atualizados à conta específica por parte do Governo do Estado de Pernambuco;

d) recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que efetue minuciosa inspeção no trecho rodoviário em questão, inclusive com a realização de testes e ensaios, por ocasião da prestação de contas final do Termo de Compromisso 1.115/2012, com vistas a averiguar a fiel execução dos projetos aprovados, bem como a solidez e durabilidade da obra;

e) revogar a medida cautelar a que se referem os subitens 23.1.1, 23.1.2 e 23.1.3 do despacho à peça 288, em razão do atendimento à condicionante descrita no subitem 23.2.1 do mesmo despacho; e

f) encaminhar cópia do Relatório de Fiscalização 100/2018 (peça 176) e da presente instrução aos responsáveis a fim de subsidiar as manifestações requeridas.

37. Por meio do despacho à peça 419, o Relator decidiu:

10.1. revogar a medida cautelar a que se referem os subitens 23.1.1, 23.1.2 e 23.1.3 do despacho à peça 288, em razão do atendimento à condicionante descrita no subitem 23.2.1 do mesmo despacho;

10.2. após a realização das comunicações processuais referentes à revogação da cautelar, restituir os autos a este gabinete para análise dos demais aspectos abordados na instrução à peça 417.

38. A Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco (SR/PE), o Diretor-Geral do

DNIT, o Secretário de Transportes do Governo do Estado de Pernambuco e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco, foram comunicados daquela decisão pelos ofícios 21667, 21664, 21666 e 21665/2021-TCU/Seproc, de 30/4/2021 (peças 420, 422, 424 e 425), tendo deles tomado ciência em 3/5/2021, 4/5/2021, 30/4/2021 e 30/4/2021, respectivamente (peças 421, 423, 427 e 426).

39. Em resposta ao OFÍCIO 21664/2021-TCU/Seproc, de 30/4/2021, o DNIT informou o desbloqueio dos recursos retidos na conta corrente do Termo de Compromisso 1.115/2012, anexando correspondências emitidas entre aquela autarquia e o Banco do Brasil (peça 422, p. 1 a 3).

40. Por ocasião da posse do Relator, Min. Bruno Dantas na Presidência do Tribunal, a relatoria do presente processo foi atribuída ao Min. Jhonatan de Jesus (peças 429 e 430), que, em despacho à peça 431, determinou:

10. Após colhidas as razões de justificativa, determino à AudRodoviaAviação que, com a maior brevidade possível, promova a sua análise, submetendo proposta de mérito ao meu Gabinete.

41. Em consequência, foram emitidas as audiências propostas por meio dos ofícios 9359 e 9355/2023-TCU/Seproc, de 13/3/2023, aos Srs. Carlos Augusto Barros Estima (CPF 002.068.494-00) e Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (CPF 039.211.334-16), respectivamente (peças 434 e 435).

42. Uma vez que o Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante havia mudado de endereço, a audiência foi renovada pelo OFÍCIO 16656/2023-TCU/Seproc, de 18/4/2023 (peça 438).

43. Por fim, os responsáveis tomaram ciência dos ofícios a eles encaminhados em 9/5/2023 (peça 439) e 27/3/2023 (peças 440 e 485).

EXAME TÉCNICO

I. Sr. Carlos Augusto Barros Estima.

44. O responsável, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), não encaminhou resposta à audiência a ele dirigida para que apresentasse suas razões de justificativa quanto às irregularidades a ele atribuídas e a seguir elencadas.

45. **Irregularidade 1:** execução das obras sem a efetiva capacidade de fiscalização do DER/PE, tendo em vista o atraso na contratação de empresa de consultoria para apoiar na fiscalização, contrariando os arts. 66, 67, § 1º, e 76 da Lei 8.666/1993, o art. 6º, inciso IV e IX e §§ 4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e as Cláusulas Sexta e Décima Primeira, itens V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;

46. Uma vez que não foram trazidos fatos novos em outras manifestações, considera-se que esta irregularidade resta mantida, não podendo ser afastada a responsabilidade do ex-Diretor.

47. **Irregularidade 2:** execução das obras sem aprovação do projeto executivo pelo DNIT, contrariando o art. 8º, §7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e a Cláusula Décima Primeira, VI, do Termo de Compromisso 1.115/2012, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo.

48. Nesse caso também não se vislumbram, nos autos, elementos que possam sanear a irregularidade em tela, motivo pelo qual subsiste a responsabilidade do servidor.

49. **Irregularidade 3:** aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra, contrariando o art. 2º, inciso VI, e parágrafo único, inciso V, da Lei 12.462/2011.

50. Tal como consta na análise do responsável Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (item II, alínea ‘d’, da presente instrução), os elementos presentes nos autos não conseguiram sanear a irregularidade apontada.

51. Em função do exposto, será proposto rejeitar as razões de justificativa do responsável Sr. Carlos Augusto Barros Estima quanto as irregularidades a ele atribuídas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inc. II, do Regimento Interno do TCU.

52. Além disso, o responsável deve ser considerado revel, nos termos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

II. Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante.

53. O responsável, ex-Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes em Pernambuco (SR/PE), encaminhou suas razões de justificativa por meio da correspondência à peça 441, juntamente com os seus anexos (peças 442 a 484), conforme quadro


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

que segue:

Anexo	Peça	Objeto
1	442	Memo nº 280/2016-SR, de 10/5/2016
2	443	Ordem de Serviço
3	444	Ofício nº 3336/2018/SRE - PE-DNIT, de 1º/2/2018
4	445	Ofício nº 08/2018 - DO, de 13/3/2018
5	446	Memorando nº 24400/2017/SRE - PE, de 25/10/2017
6	447	BOLETIM ADMINISTRATIVO DNIT Nº 232, de 4/12/2018
7	448	Projeto Executivo - Volume 4 e aprovação
8	449	Ofício nº 15774/2018/SRE - PE-DNIT, de 15/5/2018
9	450	Memorando nº 14756/2018/SRE - PE, de 7/3/2018
10	451	Quadro de Solicitação de Empenhos
11	452	Nota de empenho 2018NE803736
12	453	Ct. 116/2018/CREMA/PE, de 10/5/2018
13	454	Ct. 165/2018/CREMA/PE, de 14/6/2018
14	455	Ofício nº 35940/2018/SRE - PE-DNIT, de 27/9/2018
15	456	Ofício 36956/2018/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE-DNIT, de 4/10/2018
16	457	Ofício nº 37691/2018/DIR/DNIT SEDE-DNIT, de 9/10/2018
17	458	Ct. 204/2018/CREMA/PE, de 30/7/2018
18	459	Ata de reunião de 27/3/2018
19	460	Memorando nº 32593/2018/COAC/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 16/5/2018
20	461	Despacho/SRE-PE/COENGE-CAF-PE/SECONT-COENGE-PE, de 24/5/2018
21	462	Despacho/SRE-PE/COENGE-CAF-PE/SECONT-COENGE-PE, de 30/8/2018
22	463	Memorando nº 67809/2018/SRE - PE, de 30/6/2018
23	464	Ofício nº 1/2019/ASSJUR/DIR/DNIT SEDE-DNIT, de 3/1/2019
24	465	OFÍCIO Nº 271/2019- GS, de 12/4/2019
25	466	OFÍCIO Nº 103984/2019/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 21/10/2019
26	467	Despacho / DNIT SEDE/DIR/CGCONT, de 12/3/2020
27	468	LAUDO Nº 308/2020 - SETEC/SR/PF/AL, de 30/12/2020
28	469	Memorando nº 6235/2017/SRE - PE, de 31/7/2017
29	470	PARECER PFE/DNIT/PE-046/2017, de 2/8/2017
30	471	OFÍCIO Nº 76705/2019/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 14/11/2019
31	472	NOTA n. 01843/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 5/12/2019
32	473	OFÍCIO Nº 3846/2020/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 4/2/2020
33	474	NOTA n. 00032/2020/CCON/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 14/2/2020
34	475	Despacho/SRE-PE/COENGE-CAF-PE/SECONT-COENGE-PE, de 27/10/2020
35	476	Memorando nº 26049/2018/COAC/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 19/4/2018
36	477	Despacho / SRE-PE/COENGE-CAF-PE/SECONT-COENGE-PE, de 4/5/2018
37	478	Ofício nº 17714/2018/SRE - PE-DNIT, de 28/5/2018
38	479	OFÍCIO Nº 212/2018-GS, de 6/6/2018
39	480	Ofício nº 35458/2018/SRE - PE-DNIT, de 25/9/2018
40	481	Memorando nº 70328/2018/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 9/10/2018
41	482	Memorando nº 70328/2018/CODEL/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 11/10/2018

5 4	42	483	Ofício nº 42869/2018/SRE - PE-DNIT, de 13/11/2018
	43	484	OFÍCIO Nº 119873/2019/DIR/DNIT SEDE, de 28/11/2019

. Inicialmente, o responsável traz um histórico da contratação, do contexto em que o Termo de Compromisso foi firmado e das obras executadas (peça 411, p. 1 a 15). Nesta parte, também relata as circunstâncias que culminaram na contratação emergencial das obras e serviços de manutenção do trecho rodoviário (peça 441, p. 15 a 18).

55. Em seguida, apresenta suas justificativas para cada uma das possíveis irregularidades a ele atribuídas, as quais passam a ser analisadas a seguir.

a) Omissão da aplicação das medidas legais, tendo em vista execução das obras sem a efetiva capacidade de fiscalização do DER/PE.

56. O responsável alega, em síntese, que, na qualidade de dirigente da Unidade Fiscalizadora, não detinha poder para aplicar sanções ao Ente Beneficiado pela sua deficiência para fiscalizar as obras (peça 441, p. 18 a 28).

57. Para reforçar seu entendimento, narra que foram utilizados os serviços de gerenciamento do consórcio Dynatest / Contécnica (Contrato TT 1.136/2014-00), contratada da Unidade Gestora para a elaboração de relatórios gerenciais acerca da execução das obras e que o Governo do Estado de Pernambuco sempre foi notificado para que adotasse providências quanto aos problemas relatados.

58. Destaca a importância da criação da Comissão de Fiscalização para acompanhamento do empreendimento sob responsabilidade do DER/PE, conforme a Portaria nº 085, de 2015, que foi sucessivamente revogada e substituída pela Portaria nº 277, de 2019, e que atualmente está vigente.

59. Relata que a comissão foi responsável por monitorar a execução do Termo de Compromisso, a qual identificou inadimplências por parte do Governo do Estado em relação ao objeto pactuado no TC 1.115/2012.

60. Acrescenta que a Comissão de Fiscalização auxiliou a Superintendência, que atua como Unidade Fiscalizadora, fornecendo informações sobre o progresso do Termo de Compromisso por meio de visitas à obra e análise da documentação relacionada ao projeto. Segundo o presidente da comissão, a paralisação das obras poderia ter causado sérios transtornos para os usuários da via, resultando em caos na mobilidade urbana da Região Metropolitana do Recife, além de gerar prejuízos financeiros devido à necessidade de refazer serviços quando as obras fossem retomadas.

61. Esclarece que a responsabilidade pela contratação de uma empresa supervisora cabia ao Governo do Estado de Pernambuco, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PE) e que, no entanto, devido à não contratação de uma supervisora pelo DER/PE, foi mobilizada, temporariamente, a equipe de supervisão de obras do DNIT para garantir a qualidade dos serviços sem a necessidade de paralisação das obras, evitando maiores transtornos aos usuários, já que havia várias frentes de trabalho em andamento, o que poderia representar riscos de segurança em caso de suspensão abrupta. Essa medida foi adotada até que o Governo do Estado finalizasse tal contratação.

62. O responsável ressalta, ainda, que a responsabilidade legal de bloquear recursos e paralisar as obras era da Unidade Gestora e, para reforçar esse entendimento, traz os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007 e as Cláusulas Nona, Décima e Décima Terceira do Termo de Compromisso 1.115/2012, bem como as correspondências mantidas entre a Superintendência Regional e a Sede do DNIT constantes dos anexos 16, 19, 22, 35 a 42 (peças 457, 460, 463 e 476 a 483), as quais dão conta das irregularidades ocorridas na execução do instrumento.

Análise

63. Em sua defesa, o responsável traz diversos documentos, representados pelos anexos 8, 9, 16, 19, 22 e 35 a 42 (peças 450, 457, 460, 463 e 476 a 483), os quais demonstram as interações da Superintendência Regional mantidas por meio de ofícios e memorandos, tanto com a Sede do DNIT, quanto com o Governo do Estado de Pernambuco, com a finalidade de que fossem adotadas as ações necessárias para regularização da situação das obras e das demais obrigações contidas no Termo de Compromisso.

64. Conforme a Cláusula Sexta do Termo de Compromisso 1.115/2012, era a atribuição do Sr.

Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante fiscalizar a execução física do objeto do instrumento, na qualidade de responsável pela Unidade Fiscalizadora (peça 5, p. 5):

A fiscalização será feita PELO ENTE FEDERADO BENEFICIADO e pela Superintendência Regional da UNIDDE GESTORA no Estado, e quando necessário, por representante da Sede da UNIDADE GESTORA.

Parágrafo primeiro - A Superintendência Regional da UNIDADE GESTORA no Estado de Pernambuco nomeará Comissão formada por servidores e presidida por engenheiro, todos integrantes do quadro permanente, para acompanhar a execução física das obras objeto do presente Termo de Compromisso.

65. Nesse sentido, entende-se terem sido suficientes as ações promovidas pelo responsável, dentro de suas atribuições, para que o Ente Federado Beneficiado corrigisse as falhas encontradas, motivo pelo qual a irregularidade a ele atribuída pode ser afastada, neste aspecto.

b) Mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda. violando a regra de conflito de interesses, inobservando o princípio da segregação de funções.

66. O responsável alega (peça 441, p. 18 a 37) que a utilização do Contrato SR/PE-877/2015 se mostrou fundamental devido à demora do DER/PE em contratar serviços de supervisão, o que levou o DNIT a mobilizar temporariamente sua equipe contratada para garantir a qualidade das obras em andamento. Segundo ele, essa ação foi uma medida paliativa, enquanto o Governo do Estado tentava, sem sucesso, resolver a questão da contratação.

67. Afirma que não houve objeções por parte da Unidade Gestora, o que indicou que a fiscalização estava sendo conduzida corretamente e que, paralelamente, o DNIT iniciou o processo para contratação de uma empresa especializada, que culminou com o lançamento do Edital 0235/18-04 e a sua homologação em agosto de 2018.

68. Além disso, o Sr. Cacildo defende que a empresa Astep Engenharia Ltda. demonstrou boa-fé ao executar a supervisão, apontando problemas no empreendimento, como o uso de material inadequado pelo Consórcio Andrade Guedes/Astep e inconsistências nas obras, conforme os anexos 12 a 16 (peças 453 a 457). Segundo ele, a atuação da supervisora permitiu a identificação de irregularidades financeiras na execução das obras, levando à suspensão da conta conveniada e à adoção de medidas corretivas.

69. O servidor também aborda a questão da segregação de funções, explicando que, embora a Astep tenha feito parte do consórcio, ela não tinha poder decisório sobre a execução do contrato, que era de responsabilidade da empresa Andrade Guedes. Assim, não teria havido violação das normas relacionadas a esse aspecto, já que os contratos eram distintos em termos de responsabilidade jurídica e objeto, conforme relata (peça 441, p. 36):

A análise comparativa entre aqueles dois instrumentos contratuais provoca uma reflexão importante em relação à imputação a.2.

A primeira é que o primeiro contrato foi celebrado pelo Estado de Pernambuco, ente político distinto da União, cuja pessoa jurídica responsável foi a empresa Andrade Guedes LTDA, diversa, pois, da empresa ASTEP.

Isso significa que o DNIT não teve qualquer ingerência naquela contratação.

A outra é que no contrato celebrado pelo DNIT, embora tenha sido com a ASTEP, o objeto contratual é diverso.

Dessa maneira, salvo melhor juízo, não há a menor possibilidade de se falar em afronta à segregação de funções porque os contratos, além de serem autônomos em relação à pessoa política, também são independentes no que diz respeito à responsabilidade jurídica das obrigações e ao próprio objeto em si.

Análise

70. Conforme já exposto no Relatório de Fiscalização (peça 176) e de acordo com o Termo de Contrato 006/17 (peça 80), a Astep Engenharia Ltda. (CNPJ 10.778.470/0001-34) e a Construtora Andrade Guedes (CNPJ 08.073.264/0001-87) associaram-se em consórcio para a execução do objeto daquele instrumento. Concomitantemente a isso, a primeira prestava serviço à SR/PE, do DNIT, por meio do contrato 877/2015 SR/PE (peça 66, p. 14 a 30).

71. Embora o responsável alegue que a supervisora agiu de boa-fé, inclusive notificando e exigindo ações do consórcio construtor, a impossibilidade do aproveitamento contratual é objetiva,

porquanto prevista na lei e nos princípios básicos do Direito Administrativo, uma vez que, em resumo, a empresa Astep estava fiscalizando o projeto que ela mesma elaborou e a execução do empreendimento que a empreiteira a ela associada estava realizando. Tal procedimento contraria o art. 36, §§ 3º e 4º, da Lei 12.462/2011 e art. 3º, §§ 3º e 4º, do Decreto 7.581/2011, bem como viola os princípios de segregação de funções e conflito de interesses.

72. Cabe lembrar que a equipe de auditoria, em seu relatório, identificou deficiências no projeto executivo elaborado pelo consórcio Andrade Guedes/Astep (peça 176, p. 20 a 26).

73. Por esse motivo, opina-se pela rejeição das razões de justificativa do Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante acerca dessa irregularidade.

c) Omissão na aplicação das medidas previstas no TC 1.115/2012, tendo em vista a execução das obras sem a aprovação do projeto executivo pelo DNIT.

74. O responsável destaca três perspectivas sobre esse tema (peça 441, p. 37 a 39):

Único repasse: foi realizado apenas um repasse de R\$ 125.645.601,42 após a assinatura do Termo de Compromisso, e não houve previsão de mais repasses até o andamento das obras. O valor repassado, somado aos rendimentos financeiros, representou mais de 95% dos valores federais para o empreendimento, dificultando o controle dos recursos por meio da análise das prestações de contas.

Alteração do projeto: o projeto básico foi elaborado pelo consórcio Andrade Guedes/Astep e aprovado pelo DER/PE, em agosto de 2017 e as obras tiveram início em setembro daquele ano, de forma unilateral pelo DER/PE. O projeto executivo foi apresentado em duas etapas e passou por revisões até sua aceitação final, em dezembro de 2018, mas não incluía detalhes da passarela de pedestres nem o orçamento detalhado do contratado.

Falhas e bloqueio da conta vinculada: a conta vinculada ao projeto foi bloqueada após a constatação de movimentação financeira irregular em julho, quando foi utilizada uma planilha não aprovada para pagamentos, o que levou à paralisação das obras.

Orçamento final: houve atraso na apresentação do orçamento final do projeto executivo pelo DER-PE.

75. O responsável evidencia que a Unidade Fiscalizadora adotou as medidas necessárias para impedir irregularidades por parte do estado, bloqueando oportunamente a conta vinculada para que o governo estadual pudesse corrigir as inconformidades. Conforme ele, antes de qualquer suspensão de repasses, foi dada a oportunidade ao Ente Beneficiado de se manifestar e regularizar a situação. O Governo do Estado apresentou um segmento de 15 km com projeto executivo aprovado, mas iniciou outras frentes de trabalho sem projeto aprovado, o que levou à recomendação de paralisação das obras.

76. O ex-Superintendente alega ter agido diligentemente em relação às irregularidades constatadas na execução do Termo de Compromisso, não havendo comprovação de omissão, afastando, assim, qualquer imputação contra ele.

77. Nesse sentido, traz o memorando constante do anexo 19 (peça 460), onde é recomendada, a suspensão dos saques da conta vinculada.

Análise

78. Após análise das razões de justificativa do responsável acerca dessa possível irregularidade, onde é trazido o memorando trocado entre a SR/PE e o DNIT/Sede, entende-se que o responsável realizou as ações que estavam sob sua alçada, visto que, conforme a Cláusula Quinta do Termo de Compromisso 1.115/2012, a liberação dos recursos é responsabilidade da Unidade Gestora (peça 5, p. 3 e 4):

Após a publicação do extrato do presente Termo de Compromisso na imprensa oficial, os recursos financeiros serão liberados ao ENTE FEDERADO BENEFICIADO, conforme o cronograma de desembolso estabelecido na Cláusula Primeira, Inciso III deste instrumento.

Parágrafo primeiro. A liberação de recursos, pela UNIDADE GESTORA, necessários ao atendimento das despesas de que trata esta cláusula, será processada no Bando do Brasil, Agência nº. 3234, Conta Corrente nº 10492-2, na cidade de Recife - PE, específica do presente Termo de Compromisso, (mantida em instituição financeira oficial) de acordo com o cronograma de

desembolso aprovado pela UNIDADE GESTORA, previsto na Cláusula Primeira, Inciso III.

79. Por outro lado, cabe à Superintendência Regional a fiscalização da execução física das obras, conforme a Cláusula Sexta (peça 5, p. 5):

A fiscalização será feita PELO ENTE FEDERADO BENEFICIADO e pela Superintendência Regional da UNIDADE GESTORA no Estado, e quando necessário, por representante da Sede da UNIDADE GESTORA.

Parágrafo primeiro - A Superintendência Regional da UNIDADE GESTORA no Estado de Pernambuco nomeará Comissão formada por servidores e presidida por engenheiro, todos integrantes do quadro permanente, para acompanhar a execução física das obras objeto do presente Termo de Compromisso.

80. Assim, esta irregularidade deve ser afastada do responsável.

d) Aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra.

81. O responsável aborda esse item destacando dois elementos principais:

Comissão de análise e aceitação de projetos: foi formada uma comissão para analisar e aceitar os projetos apresentados pelo Governo do Estado, conforme as normas vigentes. O servidor, apesar de não ser responsável direto, fez cobranças constantes ao ente federado para a apresentação do orçamento do projeto executivo. Embora essa pendência documental tenha persistido, ela não comprometeu o andamento das obras, sendo utilizado o orçamento aprovado no Edital RDC nº 001/2016 para o acompanhamento do empreendimento peça (441, p. 39 a 42).

Apresentação da documentação pelo Governo do Estado: o Governo do Estado apresentou o orçamento utilizado para a contratação através do mesmo edital, incluindo todos os cálculos, quantitativos e planos necessários (peças 68 a 76). No entanto, o detalhamento do Projeto Executivo foi fundamental para a fiscalização adequada, e o orçamento final foi entregue em junho de 2021, estando sob análise da comissão de aceitação. Informa ainda, que, quando da entrega da versão final impressa do projeto executivo, o DER/PE apresentou, em 29/6/2021 o Volume 4 - Orçamento, constante do anexo 7 (peça 448), que se encontra em análise por parte da comissão de aceitação do projeto executivo.

82. Assim, o responsável alega não ter sido omissor, tendo cumprido seu papel ao cobrar a documentação e monitorar o andamento do projeto.

Análise

83. A documentação encaminhada pelo responsável constante do anexo 7 (peça 448) traz a 'ELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS E DEMAIS OPERAÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES PARA AS OBRAS DE MELHORAMENTOS, ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E SEGURANÇA E REABILITAÇÃO DO PAVIMENTO - VOLUME 4 - ORÇAMENTO'

84. Referente ao orçamento, são apresentadas as quantidades dos serviços, porém ausentes os seus preços unitários. Os valores, por sua vez, estão agrupados por itens globais, tais como 'pavimentação' e 'drenagem superficial e obras de arte correntes'.

85. Assim, a irregularidade apontada pela equipe de fiscalização resta mantida, uma vez que o orçamento apresentado não contém descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de bonificação e despesas indiretas (BDI), nos termos do art. 2º, parágrafo único, incisos VI e V, da Lei 12.462/2011, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula 258 do TCU.

e) Contratação indevida da construtora Andrades Guedes LTDA. para execução de serviços de conservação e recuperação do trecho rodoviário.

86. O responsável justifica a contratação emergencial para a recuperação do trecho rodoviário devido a duas razões principais (peça 441, p. 42 a 46):

Condições inadequadas do pavimento: o pavimento da rodovia, parte do Termo de Compromisso TC-1.115/2021, estava gravemente comprometido devido à inércia do conveniente, gerando retenções no tráfego e aumentando o risco de acidentes. Para garantir a segurança viária, o DNIT, com parecer favorável da Procuradoria Federal, firmou um contrato com a Construtora Andrade

Guedes Ltda., em 2017, para recuperação da infraestrutura.

Responsabilidade do DNIT: durante o período entre a rescisão do contrato anterior e o início das novas obras, o DNIT, responsável pela manutenção da rodovia, segundo o Termo de Compromisso, tomou a decisão de contratar em caráter emergencial. Após consulta à Procuradoria Federal Especializada, ficou claro que a responsabilidade pela manutenção da rodovia, até uma nova contratação, era do DNIT, conforme as Notas constantes dos anexos 31 e 33 (peças 472 e 474).

87. Em resumo, de acordo com o responsável, a decisão de contratar foi baseada na necessidade de garantir a segurança e manutenção da rodovia, uma vez que a responsabilidade estava legalmente atribuída ao DNIT.

Análise

88. Assiste razão ao responsável, uma vez que lhe foi recomendada a realização da manutenção do trecho rodoviário, sob pena de responsabilização no caso da ocorrência de acidentes.

89. Assim, uma vez que as ações do Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante foram fundadas em pareceres emitidos pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (PFE-DNIT/SEDE) entende-se que a irregularidade a ele atribuída deve ser afastada.

90. Por fim, informa que exerceu a função de representante da Unidade Fiscalizadora e que todos os questionamentos eram de conhecimento da Unidade Gestora, qual seja, a Coordenação Geral de Construção Rodoviária (CGCONT/DIR/DNIT), afastando, assim, o entendimento de que dele eram exigíveis condutas diversas daquelas adotadas à época dos fatos e solicita o arquivamento do presente processo ante a inexistência de quaisquer irregularidades administrativas.

OUTRAS INFORMAÇÕES

91. Após consultado, o DNIT informou que o Termo de Compromisso 1.115/2012 (Transferência SIAFI - 673434) encontra-se expirado desde 30/06/2021, com saldo na conta de controle 'a aprovar' no valor de R\$ 131.523.410,50.

92. Além disso, a autarquia encaminhou ao Tribunal cópia do OFÍCIO Nº 190746/2024/COCCONV/ CGCONT/DIR/DNIT SEDE, de 16/10/2024 (peça 487), que trata da regularização do termo de compromisso junto ao estado de Pernambuco, bem como de uma possível tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

93. Trata-se de processo oriundo de Representação do TCE-PE acerca de irregularidades que estariam ocorrendo na execução do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, firmado entre o DNIT e o Governo do Estado de Pernambuco para a execução dos serviços de reabilitação da BR-101/PE, correspondente ao trecho rodoviário denominado Contorno do Recife.

94. O Tribunal realizou ação de controle naquele empreendimento, cujo resultado consta do Relatório de Fiscalização 100/2018 (peça 176).

95. Com base no referido relatório e nos pronunciamentos de peças 177 a 179, o Relator, Min. Bruno Dantas, em despacho de 30/8/2018 (peça 180), ante a possibilidade de expedição de medida cautelar para suspender, no todo ou em parte, a utilização de recursos federais no empreendimento, determinou a realização das oitivas prévias propostas.

96. Realizadas as oitivas determinadas pelo Relator, nova instrução foi promovida pela Secex-PE, conforme peças 244 a 246, em que não restaram afastados os pressupostos para expedição da medida cautelar vislumbrada anteriormente. Assim, foi proposta a expedição de medida cautelar dirigida ao DNIT e à Setra/PE, para suspender, de imediato e parcialmente, a execução dos serviços de reabilitação da BR-101/PE - km 51,6 a km 82,3 (Contorno do Recife), de forma a não iniciar novas frentes nos trechos ali mencionados.

97. No despacho à peça 247, o Relator determinou a manutenção da ordem de bloqueio das contas correntes relativas ao termo de compromisso, bem como a realização de outras oitivas, as quais tiveram fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, ou seja, que dizem respeito à decisão definitiva da matéria não cautelar.

98. O Plenário do Tribunal, na Sessão de 12/12/2018, por meio do Acórdão 2.961/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, ratificou a decisão monocrática então tomada e conheceu da representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art.

113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os artigos 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

99. Após tomarem conhecimento do deferimento da medida cautelar, representantes do DER/PE, DNIT/PE e Setra/PE compareceram à Secex-PE, em 11/12/2018, para apresentar as ações desenvolvidas que, em suas análises, ensejariam a revogação da medida, no mínimo, em parte.

100. O exame desenvolvido na instrução à peça 283 restringiu-se à verificação do atendimento das condicionantes impostas da deliberação do Relator, ratificada pelo Tribunal.

101. Aquela instrução concluiu pela plausibilidade do atendimento parcial do requerimento do DNIT/PE, DER/PE e Setra/PE, no sentido de rever a medida cautelar, com fundamento no art. 276, §5º, do Regimento Interno do TCU, mantendo, porém, o bloqueio dos valores correspondentes aos itens abaixo:

1.1.6. Projeto Básico de Engenharia - Obras de Arte Especiais (R\$ 232.253,07);

1.2.6. Projeto Executivo de Engenharia - Obras de Arte Especiais (R\$ 154.835,38);

5. Obras de Arte Especiais (R\$ 773.783,93);

2.3.6 Desvio de Tráfego (R\$ 12.863.508,44).

102. Em atenção ao despacho proferido pelo Relator, de 26/11/2018 (peça 247), a Secex-PE emitiu os ofícios 1770, 1771, 1772, 1774 e 1775/2018-TCU/SECEX-PE, de 27/11/2018, e 1795/2018-TCU/SECEX-PE, de 30/11/2018, ao DNIT, Construtora Andrade Guedes, DER/PE, Secid/PE, Astep Engenharia e Setra/PE, respectivamente (peças 248 a 253).

103. Pelos ofícios 0006, 0007, 0008 e 0009/2019-TCU/SECEX-PE, datados de 2/1/2019 (peças 289 a 292) e 0011 e 0012/2019-TCU/SECEX-PE, de 7/1/2019 (peças 293 a 294), foi dado conhecimento dessa decisão à Astep, Secid/PE, DER/PE, Andrade Guedes, Setra/PE e DNIT, respectivamente.

104. Os órgãos e empresas responderam tempestivamente às oitivas a eles dirigidas por meio de correspondências e documentos juntados aos autos, cujas análises foram realizadas pela instrução à peça 417.

105. A partir das respostas às oitivas formuladas acerca dos indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização 100/2018, foram considerados saneados os seguintes achados:

III.1 - Execução de serviços de reabilitação da rodovia com qualidade deficiente

III.4 - Deficiências no projeto executivo elaborado pelo consórcio contratado

A.1 - Inconformidades nos estudos realizados

A.2 - Inconformidades nos projetos elaborados

A.3 - Inconformidades nos quadros de quantidades

B.1 - Alteração indevida nos valores de desembolso do cronograma físico-financeiro do contrato

III.6 - Indefinição dos serviços de sinalização definitiva e dispositivos de segurança viária

III.8 - Pagamento contratual do seguro de risco de engenharia superior ao valor efetivamente pago pelo consórcio construtor

106. Por outro lado, persistiram os indícios de irregularidades relativos aos achados relacionados a seguir, motivo pelo qual foi proposta a realização de audiência dos responsáveis, as quais foram analisadas na instrução à peça 417:

III.2 - Fiscalização/Supervisão deficiente das obras

A. Falhas na atuação dos fiscais do DER/PE

A.I Atraso na contratação de empresa de consultoria para apoiar na fiscalização

B. Atuação do DNIT

B.I Conflitos de interesse: contratação da Astep

III.3 - Execução das obras sem aprovação do projeto executivo pelo DNIT

III.4 - Deficiências no projeto executivo elaborado pelo consórcio contratado

B.2) Ausência de orçamento detalhado**III.7 - Contratação indevida de serviços de conservação e recuperação**

107. Por sua vez, a irregularidade correspondente ao achado III.5 (execução das obras sem desvio de tráfego previsto na licitação) foi saneada e o bloqueio da conta específico levantado, conforme o subitem 9.1 do Acórdão 2.123/2020-TCU-Plenário.

108. Da mesma forma, as irregularidades constantes do achado III.4, item A.1, subitem 'e' (peça 176, p. 21 e 22), do Relatório de Fiscalização 100/2018 restaram saneadas, mediante a aprovação, pelo DNIT, do projeto executivo da passarela de pedestres no km 67,70.

109. Pelo despacho à peça 419, o Relator revogou a medida cautelar a que se referiam os subitens 23.1.1, 23.1.2 e 23.1.3 do despacho à peça 288, em razão do atendimento à condicionante descrita no subitem 23.2.1 daquela mesma decisão.

110. A Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco (SR/PE), o Diretor-Geral do DNIT, o Secretário de Transportes do Governo do Estado de Pernambuco e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco, foram comunicados daquela decisão pelos ofícios 21667, 21664, 21666 e 21665/2021-TCU/Seproc, de 30/4/2021 (peças 420, 422, 424 e 425), tendo deles tomado ciência em 3/5/2021, 4/5/2021, 30/4/2021 e 30/4/2021, respectivamente (peças 421, 423, 427 e 426).

111. Em resposta ao OFÍCIO 21664/2021-TCU/Seproc, de 30/4/2021, o DNIT informou o desbloqueio dos recursos retidos na conta corrente do Termo de Compromisso 1.115/2012, anexando correspondências trocadas entre aquela autarquia e o Banco do Brasil (peça 422, p. 1 a 3).

112. Por ocasião da posse do Relator, Min. Bruno Dantas na Presidência do Tribunal, a relatoria do presente processo foi atribuída ao Min. Jhonatan de Jesus (peças 429 e 430), que, em despacho à peça 431, determinou:

10. Após colhidas as razões de justificativa, determino à AudRodoviaAviação que, com a maior brevidade possível, promova a sua análise, submetendo proposta de mérito ao meu Gabinete.

113. Em consequência, foram emitidas as audiências propostas por meio dos ofícios 9359 e 9355/2023-TCU/Seproc, de 13/3/2023, aos Srs. Carlos Augusto Barros Estima (CPF 002.068.494-00) e Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (CPF 039.211.334-16), respectivamente (peças 434 e 435).

114. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios a eles encaminhados em 9/5/2023 (peça 439) e 27/3/2023 (peças 440 e 485).

115. O Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante apresentou suas razões de justificativa por meio da correspondência à peça 441, juntamente com os seus anexos (peças 442 a 484).

116. Após análise da documentação encaminhada, foram aceitas as justificativas para as irregularidades 'omissão da aplicação das medidas legais, tendo em vista execução das obras sem a efetiva capacidade de fiscalização do DER/PE', 'omissão na aplicação das medidas previstas no TC 1.115/2012, tendo em vista a execução das obras sem a aprovação do projeto executivo pelo DNIT' e 'contratação indevida da construtora Andrade Guedes LTDA. para execução de serviços de conservação e recuperação do trecho rodoviário'.

117. Por outro lado, foram rejeitadas as razões de justificativa quanto às irregularidades 'mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda. violando a regra de conflito de interesses, inobservando o princípio da segregação de funções' e 'aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra'.

118. Já o Sr. Carlos Augusto Barros Estima, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), não encaminhou resposta à audiência a ele formulada, motivo pelo qual suas razões de justificativa devem ser rejeitadas. Além disso, o responsável deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante, CPF 039.211.334-16, ex-Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes em Pernambuco (DNIT/PE), mantendo-se a sua responsabilização

pelas irregularidades ocorridas nas obras de reabilitação do pavimento da BR-101/PE - Contorno do Recife, a seguir indicadas:

- a.1) mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda., contratada pelo DNIT para supervisionar obras e serviços nas rodovias federais no estado de Pernambuco, para acompanhamento/supervisão das obras de reabilitação do Contorno do Recife, violando a regra de conflito de interesses, inobservando o princípio da segregação de funções e contrariando o art. 3º, § 3º e § 4º do Decreto 7.581/2011, o art. 7º, da Lei 11.578/2007, o art. 36, § 3º e § 4º, da Lei 12.462/2011, os arts. 66, 67, § 1º, e 76, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso I, alínea 'a', § 2º, e 6º, incisos IV e IX, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, e as Cláusulas Sexta, Décima, alínea 'c', e Décima Terceira do Termo de Compromisso 1.115/2012, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;
- a.2) aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra, contrariando o art. 2º, inciso VI, e parágrafo único, inciso V, da Lei 12.462/2011;
- b) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Carlos Augusto Barros Estima, CPF 002.068.494-00, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Augusto Barros Estima, CPF 002.068.494-00, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), mantendo-se a sua responsabilização pelas irregularidades ocorridas nas obras de reabilitação do pavimento da BR-101/PE - Contorno do Recife, a seguir indicadas:
 - c.1) execução das obras sem a efetiva capacidade de fiscalização do DER/PE, tendo em vista o atraso na contratação de empresa de consultoria para apoiar na fiscalização, contrariando os arts. 66, 67, § 1º, e 76 da Lei 8.666/1993, o art. 6º, inciso IV e IX e §§ 4º e 5º, da Portaria Interministerial 507/2011 e as Cláusulas Sexta e Décima Primeira, itens V e XIII, do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;
 - c.2) execução das obras sem aprovação do projeto executivo pelo DNIT, contrariando o art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011, o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e a Cláusula Décima Primeira, VI, do Termo de Compromisso 1.115/2012, com redação dada pelo Segundo Termo Aditivo;
 - c.3) aceitação do projeto básico com ausência do orçamento detalhado da obra, contrariando o art. 2º, inciso VI, e parágrafo único, inciso V, da Lei 12.462/2011;
- d) aplicar aos Srs. Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante, CPF 039.211.334-16, ex-Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes em Pernambuco (DNIT/PE) e Carlos Augusto Barros Estima, CPF 002.068.494-00, ex-Diretor Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990; e
- f) dar conhecimento da decisão que vier a ser adotada ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), representante deste processo.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) acerca de possíveis irregularidades na execução do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Governo do Estado de Pernambuco, com vistas à reabilitação do trecho da BR-101/PE conhecido como Contorno do Recife (km 52,6 ao km 81,3). O ajuste foi pactuado no valor de



R\$ 223.666.419,83, dos quais R\$ 182.000.000,00 a partir de recursos federais e R\$ 41.666.419,83 de contrapartida estadual.

2. A representação teve origem em auditoria realizada pelo TCE/PE, cujos achados foram encaminhados a esta Corte para a adoção das providências cabíveis. Diante dos indícios de irregularidades, a unidade técnica deste Tribunal realizou a fiscalização FISCALIS 100/2018 (peça 176), com a identificação dos seguintes achados:
 - 2.1. Execução de serviços com qualidade deficiente: constatou-se que a execução das obras não atendia às especificações técnicas do Dnit. Foram apontados defeitos como empoçamento de água, escorregamento de massa asfáltica, erosões e falhas nos sistemas de drenagem. Ensaios laboratoriais mostraram o uso de materiais em desacordo com as normas, incluindo teor inadequado de cimento no concreto compactado com rolo (CCR) e ligantes asfálticos fora de especificação;
 - 2.2. Fiscalização e supervisão inadequadas: verificou-se que as obras foram executadas com graves deficiências na fiscalização por parte do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), que não elaborava relatórios mensais, não escriturava corretamente os diários de obra e atestava medições em desacordo com os critérios contratuais; houve também atraso na contratação de consultoria para apoiar a fiscalização. Em caráter provisório, a autarquia mobilizou a empresa Astep Engenharia Ltda. para supervisionar os serviços, embora integrasse o consórcio executor, o que caracteriza conflito de interesses e afronta ao princípio da segregação de funções;
 - 2.3. Execução sem aprovação do projeto executivo: as obras foram iniciadas e tocadas sem que o Dnit, na condição de unidade gestora, tivesse aprovado previamente o projeto executivo; a submissão do projeto ocorreu quando a execução da obra já superava 50%;
 - 2.4. Deficiências no projeto executivo: foram constatadas falhas no projeto executivo elaborado pelo consórcio contratado, como estudos de tráfego desatualizados, ausência de estudos de fundação para obras de arte especiais e inconsistências nos projetos de terraplenagem e drenagem. Houve ainda alteração no cronograma físico-financeiro sem justificativa, com aumento de 11,4% nos custos de pavimentação e redução de 96% na previsão para desvios de tráfego. O projeto também carecia de orçamento detalhado com composições de custo, em desconformidade com a Lei 12.462/2011 e a Súmula 258 do TCU;
 - 2.5. Inexecução dos desvios de tráfego previstos: o consórcio deixou de implantar os 21,6 km de desvios de tráfego constantes do anteprojeto e do projeto básico. O tráfego foi desviado apenas para a pista oposta, gerando transtornos à circulação e inadimplemento parcial do contrato;
 - 2.6. Liberação de trechos sem sinalização e segurança: trechos recuperados da rodovia foram liberados ao tráfego sem sinalização definitiva, dispositivos de segurança ou recuperação das passarelas devido a indefinições sobre a responsabilidade pela execução desses serviços;
 - 2.7. Contratação indevida de serviços de conservação: a Superintendência Regional do Dnit em Pernambuco celebrou contrato emergencial com a Construtora Andrade Guedes para a manutenção do referido trecho, embora fosse do DER/PE a responsabilidade por esses serviços, conforme o Termo de Compromisso;
 - 2.8. Pagamento indevido de seguro: apurou-se superfaturamento de R\$ 3.429.573,78 no pagamento do seguro de risco de engenharia. O valor contratado foi de R\$ 3.870.884,46, enquanto o prêmio efetivamente pago pelo consórcio foi de R\$ 441.310,68;



- 2.9. Descumprimento da contrapartida estadual: as obras vinham sendo executadas quase integralmente com recursos federais, sem a devida contrapartida do Estado de Pernambuco. Também não houve restituição, com as devidas correções, dos valores inapropriadamente aplicados no Contrato 51/2013.
3. Diante dessas constatações, o então relator, Ministro Bruno Dantas, determinou, por meio do despacho à peça 180, a oitiva prévia dos responsáveis para que se manifestassem sobre a possibilidade de adoção de medida cautelar destinada a suspender a utilização de recursos federais no empreendimento.
4. Após a análise das respostas, e por reconhecer configurados os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, Sua Excelência, por meio do despacho à peça 247, posteriormente referendado pelo Acórdão 2.961/2018-TCU-Plenário, determinou cautelarmente a manutenção do bloqueio das contas correntes vinculadas ao termo de compromisso. A liberação dos recursos foi condicionada ao atendimento das seguintes medidas: (a) revisão e aprovação do projeto executivo pela autarquia; (b) saneamento das deficiências identificadas no referido projeto; e (c) realização de análise de custo-benefício sobre a execução dos desvios de tráfego ou, na sua inviabilidade, repactuação contratual para preservação do equilíbrio econômico-financeiro.
5. A medida cautelar foi posteriormente revista em três ocasiões. A primeira, por meio de despacho à peça 288, o Ministro Bruno autorizou a liberação parcial dos recursos, mantendo bloqueados apenas os valores correspondentes às obras de arte especiais e aos desvios de tráfego. Na sequência, o Acórdão 2.123/2020-TCU-Plenário, da lavra de Sua Excelência, revogou o bloqueio relativo aos desvios de tráfego. Por fim, o despacho à peça 419 revogou a cautelar remanescente sobre as obras de arte especiais, liberando integralmente os recursos.
6. Superada a fase cautelar, a instrução à peça 417, ao analisar as respostas às oitivas, concluiu pela necessidade de apurar a responsabilidade individual dos gestores. Assim, foram promovidas as audiências de Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante, então superintendente regional do Dnit em Pernambuco, e Carlos Augusto Barros Estima, ex-diretor-presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE).
7. Ao superintendente do Dnit/PE foram atribuídas as seguintes irregularidades:
- 7.1. Omissão na fiscalização do termo de compromisso, ao permitir a execução das obras sem que o DER/PE dispusesse de efetiva capacidade de supervisão, tendo em vista a ausência de contratação de empresa de consultoria especializada;
- 7.2. Mobilização da empresa Astep Engenharia Ltda. para supervisionar as obras, embora, como dito alhures, integrante do consórcio executor, em violação ao princípio da segregação de funções e às regras sobre conflito de interesses;
- 7.3. Omissão na aplicação tempestiva das medidas previstas na Cláusula Décima Segunda do termo de compromisso, que determinava a suspensão dos recursos em caso de descumprimento de obrigações, em especial no que se refere à execução das obras sem a prévia aprovação do projeto executivo pela autarquia;
- 7.4. Aceitação de projeto básico sem o respectivo orçamento detalhado; e
- 7.5. Contratação emergencial indevida da Construtora Andrade Guedes para os serviços de conservação do trecho rodoviário, de responsabilidade do DER/PE.
8. Ao diretor-presidente do departamento foram imputadas as seguintes condutas irregulares quanto às obras:



- 8.1. Execução sem dispor de capacidade efetiva de fiscalização devido ao atraso na contratação da consultoria de apoio à supervisão dos serviços;
 - 8.2. Execução sem a aprovação de projeto executivo pelo Dnit; e
 - 8.3. Aceitação de projeto básico desprovido de orçamento detalhado da obra.
9. Regularmente notificados, Cacildo Cavalcante apresentou razões de justificativa (peça 441), diferentemente de Carlos Augusto Estima, que viu o processo seguir à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
10. Em análise de mérito, a AudRodoviaAviação propõe:
- 10.1. Acolher parcialmente as razões de justificativa do superintendente do Dnit/PE, responsabilizando-o pela (a) mobilização da empresa Astep para supervisionar as obras, em situação de conflito de interesses, e pela (b) aceitação de projeto básico sem o respectivo orçamento detalhado;
 - 10.2. Considerar revel o diretor-presidente do DER/PE, responsabilizando-o pelas irregularidades a ele imputadas;
 - 10.3. Aplicar a ambos os responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
11. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

II

12. Registro que esta representação foi conhecida por meio do Acórdão 2.961/2018-TCU-Plenário por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU. As medidas cautelares adotadas no curso do processo já tiveram seus efeitos exauridos, restando, nesta fase, o exame das audiências.
13. No mérito, manifesto-me, em essência, de acordo com a proposta da unidade instrutora, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.
14. Acolho as razões de justificativa apresentadas por Cacildo Cavalcante em relação a três das cinco irregularidades lhe imputadas, em consonância com a análise realizada pela AudRodoviaAviação.
15. Quanto à omissão na fiscalização, tratava-se de ausência de aplicação das medidas previstas na Lei 11.578/2007 e no termo de compromisso, que poderiam culminar na suspensão de repasses diante de obras executadas sem capacidade adequada de supervisão por parte do DER/PE.
16. Entretanto, conforme destacado pela unidade técnica e pelo próprio responsável, a competência para suspender repasses e determinar o bloqueio de contas era da unidade gestora (Dnit/Sede), conforme dispõe o art. 6º da Lei 11.578/2007 e a Cláusula Décima Segunda do ajuste. As atribuições do gestor regional, na condição de superintendente do Dnit/PE (unidade fiscalizadora), restringiam-se a acompanhar a execução e comunicar irregularidades à instância superior. Nesse contexto, o responsável demonstrou ter atuado dentro de suas competências legais: notificou o DER/PE, comunicou à unidade gestora as falhas identificadas (inclusive a ausência de supervisão contratada pelo estado), mobilizou apoio técnico para reduzir os riscos e, por fim, recomendou formalmente o bloqueio da conta ao constatar movimentação financeira irregular. Diante desse conjunto de evidências, não verifico omissão das atribuições funcionais de Cacildo Cavalcante.
17. No tocante à omissão em aplicar medidas contratuais diante da execução das obras sem projeto executivo aprovado, aplico raciocínio semelhante ao anteriormente exposto. Ainda que a

execução sem projeto aprovado tenha configurado descumprimento do termo de compromisso — segundo a Cláusula Décima Primeira — e pudesse justificar a suspensão de repasses, nos termos da Cláusula Décima Segunda, a competência para adotar tais medidas era da unidade gestora. Na condição de fiscalizador, o responsável recomendou a paralisação das obras e o bloqueio da conta vinculada, conforme o Memorando 32.593/2018, providências que se mostravam compatíveis com suas atribuições.

18. Por fim, quanto à contratação emergencial indevida, Cacildo comprovou ter atuado sob o amparo de pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit (PFE-Dnit). Os pareceres, ao interpretarem as cláusulas do termo de compromisso e considerarem a situação fática — obra paralisada entre contratos —, concluíram que a responsabilidade pela manutenção do trecho, naquele período, recaía sobre a autarquia. A contratação emergencial, portanto, foi realizada com base em orientação jurídica formal, voltada a garantir segurança viária.
19. Nas três situações examinadas, não vislumbro a presença de culpabilidade. A análise da conduta do gestor evidencia que, diante das circunstâncias e das competências inerentes à unidade fiscalizadora, não lhe era exigível conduta diversa. Agiu conforme as normas aplicáveis, comunicou as irregularidades à instância competente e, no caso da contratação emergencial, pautou-se em parecer jurídico idôneo, o que afasta o juízo de reprovação sobre esses atos.
20. No mais, rejeito as razões de defesa apresentadas por Cacildo Cavalcante em relação às duas irregularidades restantes.
21. O gestor foi questionado por ter mobilizado a Astep Engenharia Ltda., mediante o Contrato SR/PE-877/2015, para supervisionar as obras do Contorno do Recife, embora a sociedade empresária integrasse o consórcio executor do empreendimento. Em sua defesa, Cavalcante alegou tratar-se de medida paliativa e urgente em face da inércia do DER/PE para contratar empresa de supervisão, sustentando que a Astep teria atuado com isenção.
22. Adoto, neste ponto, o entendimento da AudRodoviaAviação, que concluiu pela improcedência dos argumentos apresentados.
23. A irregularidade é de natureza objetiva, e sua gravidade é evidente. A mobilização de empresa para fiscalizar consórcio do qual é integrante configura violação direta ao princípio da segregação de funções e caracteriza conflito de interesses, vedado pelo ordenamento jurídico (art. 36, §§ 3º e 4º, da Lei 12.462/2011). Tal situação compromete a própria finalidade da supervisão, que pressupõe independência e imparcialidade na verificação da conformidade da execução contratual. Permitir que o executor atue também como fiscal equivale a suprimir o controle e fragiliza a credibilidade do processo de acompanhamento da obra.
24. A alegação de boa-fé tampouco afasta a irregularidade. Conforme jurisprudência desta Corte (por exemplo, Acórdão 7.936/2018-TCU-2ª Câmara), a boa-fé considerada no âmbito do controle externo é a objetiva, relacionada à observância de padrões de conduta baseados em diligência, honestidade e probidade. Compete ao gestor comprovar haver agido em conformidade com as normas e princípios aplicáveis, o que não se verificou neste caso. Nesse contexto, se a ação praticada objetivamente viola o ordenamento jurídico, a convicção íntima do agente (boa-fé subjetiva) não terá peso na avaliação da conduta. Assim, ao mobilizar empresa integrante do consórcio executor para fiscalizar as obras, o responsável infringiu regra expressa que veda o conflito de interesses e exige a segregação de funções, descumprindo o dever de lealdade e diligência que orienta a atuação do gestor público.
25. A justificativa de urgência da mesma forma não elide o vício essencial da medida, que criou incentivo econômico contrário ao interesse público e favoreceu a leniência na fiscalização; a



solidariedade entre os membros do consórcio apenas reforça a comunhão de interesses e a inaceitabilidade da solução adotada.

26. Diante desse contexto, concluo que a conduta do gestor, ao permitir que a empresa executora da obra exercesse simultaneamente a função de supervisora, comprometeu a lisura, a confiabilidade e a efetividade do acompanhamento contratual; rejeito, logo, suas justificativas quanto a essa irregularidade.
27. Ainda, o responsável foi chamado em audiência, ainda, por ter aceitado o projeto básico e, posteriormente, o projeto executivo (Portaria 6.297/2018) sem o devido orçamento detalhado da obra, em desacordo com o art. 2º, parágrafo único, incisos IV e V, da Lei 12.462/2011 e com a Súmula 258 do TCU. Em sua defesa, argumentou ter cobrado a documentação necessária para regularizar a situação, sustentando que o orçamento utilizado na licitação foi utilizado como referência e que não teria havido prejuízo ao acompanhamento da execução.
28. Novamente, alinho-me à análise da AudRodoviaAviação.
29. Verifico que o documento orçamentário apresentado posteriormente, em 2021, não conseguiu suprir a falha identificada. Conforme consignado na instrução (peça 488, p. 22, §§ 84-85), o orçamento, ao trazer apenas as quantidades dos serviços, sem os respectivos preços unitários, e apresentar valores agrupados em itens globais, como pavimentação e drenagem superficial e obras de arte correntes, permanecia em desacordo com as exigências legais, pois não continha descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das composições de custo detalhadas, dos encargos sociais e da taxa de bonificação e despesas indiretas (BDI).
30. Entregar documento em que se detalhe o orçamento, com a composição de todos os custos unitários, não é mera formalidade, mas requisito legal indispensável, conforme previsto na Lei 12.462/2011 e na Súmula 258 do TCU, aplicáveis a todos os regimes do RDC, inclusive ao de contratação integrada. Sua ausência configura irregularidade grave, porquanto inviabiliza a verificação da economicidade do preço global contratado, compromete a precisão da fiscalização e da medição dos serviços executados e dificulta o controle externo.
31. Embora o regime de contratação integrada vede, como regra, a celebração de aditivos (art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011), a própria norma admite exceções (incisos I e II do mesmo parágrafo). Sem o orçamento detalhado, a gestão em tais hipóteses torna-se altamente vulnerável, seja para analisar pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro por força maior, seja para precificar alterações demandadas pela Administração, suprimindo a base de custos pactuada e abrindo margem a sobrepreços e distorções contratuais.
32. A utilização do orçamento referencial da licitação é, portanto, medida meramente paliativa, que não supre a exigência legal nem mitiga os riscos decorrentes de sua ausência.
33. O fato de o documento ter sido apresentado tardiamente, e ainda de forma incompleta, reforça a irregularidade: ao aprovar formalmente determinado projeto carente de seus elementos essenciais, o gestor passa a ser responsabilizado pela grave falha. Dessa forma, a não exigência e aprovação de projeto completo, em desacordo com a legislação e a jurisprudência desta Corte, configuram a irregularidade, motivo pelo qual rejeito as justificativas apresentadas.

III

34. Superada a análise das condutas atribuídas ao primeiro responsável, passo à apreciação dos fatos relacionados a Carlos Augusto Barros Estima, ex-diretor-presidente do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE).



35. Regularmente notificado, permaneceu silente. Não obstante, no processo de controle externo, a revelia não implica presunção de veracidade das imputações. Compete ao Tribunal examinar o conjunto probatório e aferir a verdade material dos fatos, inclusive considerando a aplicação do art. 161 de seu Regimento Interno, que permite o aproveitamento da defesa de algum responsável por outro, ainda que revel, quando houver identidade nas circunstâncias objetivas.
36. No caso concreto, contudo, as justificativas acolhidas de Cacildo Cavalcante basearam-se em aspectos vinculados à sua competência específica de fiscalizador e às medidas por ele adotadas — elementos de natureza subjetiva, que não afastam as falhas objetivas atribuídas à gestão do DER/PE.
37. Quanto à irregularidade em comum — aceitação de projeto sem orçamento detalhado —, as razões apresentadas pelo então superintendente regional do Dnit/PE foram rejeitadas pela deficiência objetiva do documento, o que, longe de atenuar, reforça a responsabilidade de Carlos Estima, então dirigente máximo do órgão executor.
38. Ademais, os elementos constantes dos autos confirmam as demais irregularidades imputadas ao diretor-presidente do DER/PE. A execução das obras sem a devida capacidade de fiscalização do Departamento, em razão do atraso na contratação de empresa supervisora, e o início dos serviços antes da aprovação do projeto executivo pelo Dnit, são fatos comprovados e documentados. Tais condutas afrontaram as cláusulas do Termo de Compromisso 1.115/2012-00 e as disposições das Leis 8.666/1993 e 12.462/2011, ao exporem a execução contratual a riscos relevantes de qualidade e de danos ao erário; do mesmo modo, restou demonstrada a aceitação de projeto básico sem orçamento detalhado completo, em descompasso com a legislação aplicável e a jurisprudência desta Corte.

IV

39. Para se infligir sanção pecuniária, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) exige a caracterização de erro grosseiro, equiparado, pelo entendimento deste Tribunal, à culpa grave. Nos termos do art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019, considera-se erro grosseiro a ação ou a omissão “*manifesta, evidente e inescusável*” praticada com “*elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”. A aferição segue o critério objetivo do homem médio, avaliando o grau de distanciamento da conduta do agente em relação ao comportamento esperado de um gestor prudente e diligente. Desvios acentuados, caracterizados por flagrante falta de cautela, configuram a culpa grave passível de sanção.
40. No caso concreto, os responsáveis se afastaram, de forma significativa, do padrão de conduta exigido, agindo com elevado grau de negligência e imprudência, o que caracteriza culpa grave. Além da gravidade dos ilícitos, considero como agravantes a multiplicidade de irregularidades e a materialidade expressiva do ajuste.
41. Diante desses elementos, aplico a ambos os responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-a em 40% do limite máximo estabelecido pela Portaria-TCU 14/2025 (R\$ 86.646,75), ou seja, R\$ 35.000,00 para cada qual; na dosimetria levei em conta a gravidade das infrações e as circunstâncias agravantes já mencionadas.
42. Por fim, as demais alegações foram adequadamente analisadas pela unidade técnica. Por dever de síntese e objetividade processuais, remeto à instrução constante do relatório, cujas razões integram o presente voto.

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 5 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2621/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.639/2017-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante (039.211.334-16); Carlos Augusto Barros Estima (002.068.494-00); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Sebastião Ignácio de Oliveira Júnior (733.877.894-91).
4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco; Secretaria de Transportes do Estado do Pernambuco (Setra/PE); e Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos de Pernambuco (Seinfra).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Isadora França Neves (54.478/OAB-DF) e outros, representando Dynatest Engenharia Ltda; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca de possíveis irregularidades na execução do Termo de Compromisso 1.115/2012-00, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Governo do Estado de Pernambuco para a reabilitação da BR-101/PE, no trecho conhecido como Contorno do Recife,

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

9.1. aplicar a Cacildo de Medeiros Brito Cavalcante e Carlos Augusto Barros Estima, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.2. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990 (quando for o caso);

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



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

9.5. informar o conteúdo desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco e aos responsáveis.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2621-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 036.800/2016-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional e Estado do Piauí.

Responsáveis: Dalton Melo Macambira (240.291.573-00); André Luis de Barros Joaquim (148.858.378-12); O-Tek Tubos Brasil Ltda. (02.865.153/0001-27, atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.); Consórcio Adutora do Garrincho (07.095.824/0001-31); Construtora Getel Ltda. (06.535.819/0001-30); Romildo Rodrigues Nogueira Junior (444.239.183-15); Construtora Jurema Ltda. (05.802.590/0001-90); Humberto Costa e Castro (096.239.303-72); Mucuripe Construtora Ltda. (02.087.446/0001-20); e José Francisco dos Santos Rufino (018.790. 573 -87).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA ADUTOR DO GARRINCHO, NO ESTADO DO PIAUÍ. FALTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA AUTOMOÇÃO DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA (ETA) NÃO COMPROVADA. CONSTATAÇÃO DE QUE O ROMPIMENTO DA TUBULAÇÃO DO TRECHO 1 FOI DECORRÊNCIA EXCLUSIVAMENTE DO EMPREGO DE TUBOS DE PRFV

(PLÁSTICO REFORÇADO COM FIBRAS DE VIDRO) COM RESISTÊNCIA À PRESSÃO INTERNA MENOR DO QUE A ESPECIFICADA. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS QUANTO À EMPRESA QUE FORNECEU OS TUBOS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. ACOLHIMENTO DA DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS CITADOS. CONTAS REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Dalton Melo Macambira, ex-Secretário Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. e de seu dirigente, Sr. Andre Luis de Barros Joaquim, e do Consórcio Adutora do Garrincho e de seu administrador Sr. José Francisco dos Santos Rufino, em razão de irregularidades na execução do Convênio 27/2003 (Siafi 499.682), celebrado com o Estado do Piauí, com o objetivo de implantar o Sistema Adutor do Garrincho (peça 2, p. 203).

2. Transcrevo, por oportuno, com pequenos ajustes de forma, a primeira instrução de mérito (peça 138) produzida no âmbito da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), a qual traçou um histórico do processo, analisou as questões meritórias a ele afetas e cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 139 e 140):

“HISTÓRICO

2. O objeto, Sistema Adutor do Garrincho, constitui-se dos seguintes componentes, discriminados por suas grandes etapas: i) Adutora do Garrincho - Adutora com captação no açude Petronio Portela, composta de: sistema de captação por flutuante; 9 estações elevatórias; estação de tratamento de água, tipo FAD; 14 reservatórios; 189,50 km de adutoras com diâmetros variando entre 400mm e 75mm; além de sistema de automação; ii) Sistema Independente de Fartura, composto de: ampliação do açude Fartura; sistema de captação em flutuante e sistema simplificado de desinfecção (ETA); iii) Sistema Independente de Caracol, composto de: implantação de 5(cinco) poços profundos; sistema simplificado de desinfecção (ETA); construção de reservatório apoiado de 250m³ e implantação de 15 km de rede elétrica (peça 2, p. 9 e 40-53). O projeto esquematizado está à peça 2, p. 135.

3. Conforme disposto na Cláusula Quarta do Convênio 027/2003, foram previstos, inicialmente, R\$ 28.795.093,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 23.007.274,40 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.751.818,60 corresponderiam à contrapartida (peça 3, p. 121-122).

4. Após termos aditivos, o valor total passou a R\$ 37.200.972,50, sendo R\$ 29.760.788,00 da União e R\$ 7.440.194,50 de contrapartida (peça 18, p. 198). Os recursos federais foram repassados em várias parcelas, mediante ordens bancárias, conforme tabela abaixo:

Nº ordem bancária	Valor (R\$)	Data da emissão da OB	Data de crédito na conta específica	Referência (fonte)
2004OB900027	30.000,00	02/07/2004	5/7/5004	peça 3, p. 78/174
2004OB900028	30.000,00	02/07/2004	5/7/2004	
2004OB900009	991.937,64	02/07/2004	5/7/2004	peça 3, p. 81
2004OB900010	991.937,64	02/07/2004	5/7/2004	peça 3, p. 82
2004OB900075	1.884.951,36	24/12/2004	27/12/2004	peça 3, p. 180/181
2004OB900076	1.884.951,36	24/12/2004	27/12/2004	
2005OB900015	11.200.000,00	13/07/2005	15/7/2005	peça 4, p. 134; peça 18, p. 200
2005OB900025	8.400.000,00	02/12/2005	7/12/2005	peça 5, p. 97; peça 18, p. 200
2006OB900038	2.790.124,99	22/12/2006	26/12/2006	peça 9, p. 197
2008OB900001	1.556.875,01	28/01/2008	30/1/2008	peça 15, p. 152 peça 20, p.64
Total	29.760.778,00			

5. Os contratos formalizados, até o quarto termo aditivo, para execução dos convênios foram os seguintes (peça 3, p. 206):

Contrato	Contratada	Finalidade	Valor original (R\$)
28/2004	ENGESOFT	Supervisão das Obras e Elaboração de Projeto Executivo	1.499.060,33
29/2004	Consórcio Garrincho	Execução das Obras e fornecimento parcial de bens	19.567.251,46
11/2005	AMITECH Brasil Tubos S/A	Fornecimento de Tubos DN 400 mm Classe de Pressão 10 a 20 kgf/cm ²	7.503.366,88
12/2005	EDRA Industrial Ltda.	Fornecimento de Tubos DN 250 a 100 mm Classe de Pressão 16 kgf/cm ²	753.765,89
13/2005	TIGRE S/A	Fornecimento de Tubos DN 250 a 75 mm Classe de Pressão 10 kgf/cm ²	5.934.902,18
Total =			35.258.346,74

6. Consta que o Contrato 11/2005, tendo a AMITECH Brasil Tubos S/A como contratada, previa a aquisição de tubos com diâmetro de 400mm, nas classes de pressão mínima de 20 kgf/cm² ou 16 kgf/cm², para o Trecho 1, e, na classe de pressão mínima de 10 kgf/cm², para o Trecho 2, além dos serviços de supervisão de montagem e treinamentos para os tubos de PRFV e de Aço Carbono (peça 7, p. 97-99). Conforme nota técnica da Semar/PI, foram pagos à empresa o valor de R\$ 4.451.513,66, referentes aos serviços realizados no Trecho 1 (peça 8, p. 124).

7. O Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ: 07.095.824/0001-31) foi composto pelas empresas Construtora Getel Ltda. (CNPJ: 06.535.819/0001-30), Construtora Jurema Ltda. (CNPJ: 05.802.590/0001-90) e Mucuripe Construtora Ltda. (CNPJ: 02.087.446/0001-20), conforme observa-se no rol de responsáveis desta TCE.

8. O termo de Convênio 027/2003 (Siafi 499.682) vigeu no período de **29/12/2003 a 30/11/2008**, alterado por sete termos aditivos (peça 2, p. 216; peça 17, p. 207), contudo não há nos autos cópias dos últimos termos aditivos (sexto e sétimo TAs).

9. Por meio do Ofício Gab 993/2004, de 3/12/2004, o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Semar/PI) em exercício enviou a 1ª prestação de contas parcial no valor de

R\$ 78.468,00, correspondendo a R\$ 60.000,00 da União, a R\$ 15.000,00 de contrapartida e R\$ 3.468,00 de rendimentos financeiros (peça 3, p. 110-166), aprovada pelo parecer técnico datado de 13/12/2004 (peça 3, p. 167-168), e, conforme a Informação Financeira 561/2004/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI (peça 3, p. 174-175), no valor integral de R\$ 78.468,00.

10. Com uso do Ofício 73/GG, de 10/3/2005, o governador enviou o plano de trabalho atualizado e documentos referentes ao Convênio 27/2003, para fins de aditivo ao ajuste (peça 3, p. 189-204), aprovado em 28/3/2005, por via de parecer técnico (peça 3, p. 205-208), aprovando as alterações e a respectiva atualização financeira para R\$ 35.258.346,74, visando à formalização do quarto termo aditivo (peça 4, p. 114-121).

11. Utilizando o Ofício Gab 607/05, de 3/6/2005, o Secretário da Semar/PI enviou a 2ª prestação de contas parcial no valor de R\$ 2.799.493,31, correspondendo a R\$ 2.303.524,55 da União e a R\$ 495.968,76 de contrapartida, referente ao período de 3/12/2004 a 9/4/2005 (peça 4, p. 29-92). Os recibos, notas fiscais e extratos bancários estão acostados à peça 4, p. 44-53; e 54-76).

12. Em 13/6/2005, foi emitido o Parecer Técnico PT - 02 PC GARRINCHO – PI, que aprovou a 2ª prestação de contas, fundamentado em relatório de viagem, feita entre 13/3 e 18/3/2005 (peça 4, p. 93-99; e 100-102).

13. Em 23/8/2005, foi emitido Parecer Financeiro 319/2005/CGCONV/DGI/SE/MI, que aprovou o valor de R\$ 2.877.961,31, sendo R\$ 2.363.524,55 da União, R\$ 510.968,76 de recursos estaduais e R\$ 3.468,00 de rendimentos financeiros revertidos (peça 4, p. 146-150).

14. Por via do Ofício Gab 1.054/05, de 4/10/2005, o Secretário da Semar enviou a 3ª prestação de contas parcial, no valor de R\$ 4.685.770,36, correspondendo a R\$ 3.450.253,45 da União, a R\$ 942.475,75 de contrapartida e a R\$ 293.041,16 de rendimentos financeiros, referente ao período de 1/4/2005 a 7/7/2005 (peça 4, p. 162-236 e peça 5, p. 1-70). Os extratos bancários, recibos e notas fiscais estão acostados à peça 4, p. 184-198; 202-236 e peça 5, p. 1-70).

15. Em 13/10/2005, foi emitido o Parecer Técnico PT - 03 PC GARRINCHO – PI o qual aprovou a 3ª prestação de contas fundamentado em relatório de viagem, a qual ocorreu durante o período de 19/6 a 25/6/2005 (peça 5, p. 78-80; e 71-77, respectivamente).

16. Por meio do Ofício 1216/05/GG, de 28/11/2005, o secretário da Semar/PI enviou o plano de trabalho atualizado referente ao Convênio 27/2003, para fins de aditivo ao ajuste (peça 5, p. 105-112), com detalhamento de metas a nível de projeto executivo e orçamento de obras complementares acostados à peça 5, p. 144-154 e 155-170.

17. Em 7/12/2005, foi emitido parecer técnico aprovando as alterações e a respectiva atualização financeira para R\$ 37.200.972,50, para fins de formalização do quinto termo aditivo (peça 5, p. 113-117), cabendo aos cofres da União o valor de R\$ 29.760.778,00 e ao estado do Piauí a soma de R\$ 7.440.194,50. O quinto termo aditivo, assinado em 30/12/2005, encontra-se à peça 5, p. 186-194.

18. Por meio do Ofício Proágua 55/06, de 16/10/2006, o Coordenador da UEGP/PROÁGUA/PI enviou a 4ª prestação de contas parcial, no valor de R\$ 14.000.000,00, correspondendo a R\$ 11.200.000,00 da União, e a R\$ 2.800.000,00 de contrapartida (peça 5, p. 204-236, peça 6, peça 7, peça 8, p. 1-101). Os extratos bancários, recibos e notas fiscais estão acostados à peça 5, p. 228-236 e peça 6, p. 1-34; peça 6, p. 35-236, peça 7, peça 8, p. 1-101).

19. Lista de tubos danificados pelo transporte ou com necessidade de reparos estão à peça 7, p. 38-40; 100-104; 146-148; 174-179; 194-199 e as Notas Técnicas 1, 2 e 3/2006 referentes aos contratos da Amitech Brasil Tubos, Edra Ind. Ltda e Tigre (peça 8, p. 104-106 e 191-192; peça 9, p. 23-24, respectivamente).

20. Na data de 31/10/2006, foi emitido o Parecer Técnico PT - 04 PC GARRINCHO – PI, que aprovou a 4ª prestação de contas, fundamentado em relatório de viagem feita entre 5/7 e 8/7/2006 (peça 9, p. 113-117; 99-112, respectivamente).

21. Em 23/11/2006, foi emitida a Informação Financeira 512/2006/CGCONV/DGI/SE/MI,

que analisou a 3ª e 4ª prestações de contas parciais e constatou algumas pendências (peça 9, p. 129-130).

22. Datado de 24/11/2006, foi emitido o Parecer Financeiro 1.114/2006/CGCONV/DGI/SE/MI, que aprovou o valor de R\$ 4.685.770,36, sendo R\$ 3.450.253,45 - recursos da União, R\$ 942.475,75 - recursos estaduais e R\$ 293.041,16 - rendimentos financeiros revertidos referentes à 3ª prestação de contas (peça 9, p. 133-137).

23. Com uso do Ofício Gab 975/06/GG, de 1/12/2006, o secretário da Semar/PI encaminhou justificativas relativas à Informação Financeira 512/2006/CGCONV, quanto à 4ª prestação de contas (peça 9, p. 139-177). Os extratos bancários anexos a essas justificativas estão à peça 9, p. 160-176).

24. Em 12/12/2006, foi emitido Parecer Financeiro 1.250/2006/CGCONV/DGI/SE/MI, que aprovou o valor de R\$ 14.000.000,00, sendo R\$ 11.200.000,00 - recursos da União, R\$ 2.800.000,00 - recursos estaduais referentes à 4ª prestação de contas (peça 9, p. 186-190).

25. De acordo com o Ofício Gab 131/07, de 7/2/2007, o secretário da Semar/PI enviou a 5ª prestação de contas parcial, no valor de R\$ 10.742.162,52, correspondendo a R\$ 8.400.000,00 da União, R\$ 2.100.000,00 de contrapartida e R\$ 242.162,52 de rendimentos financeiros, referente ao período de 5/10/2005 e 6/2/2007 (peça 9, p. 219-236, peça 10, peça 11, peça 12, p. 1-135). Os extratos bancários, recibos e notas fiscais estão acostados à peça 10, p. 41-105; 114-236 e peça 11, peça 12, p. 1-135). Contudo, foi desconsiderada, conforme Ofício Gab 515/07, de 26/6/2007 (peça 12, p. 141).

26. Nos termos do Ofício Gab 515/07, de 26/6/2007, o secretário da Semar/PI reenviou a 5ª prestação de contas parcial, no valor de R\$ 10.742.162,52, sendo R\$ 8.400.000,00 da União, R\$ 2.100.000,00 de contrapartida e R\$ 242.162,52 de rendimentos financeiros no período de 5/10/2005 a 6/2/2007 (peça 12, p. 141-236, peça 13, peça 14, peça 15, p. 1-67). Extratos bancários, recibos e notas fiscais constam à peça 12, p. 199-236, peça 13, p. 1-27; 36-236, peça 14, peça 15, p. 1-67).

27. Em 28/6/2007, foi emitido o Parecer Técnico PT - 05 PC GARRINCHO – PI, que aprovou a 5ª prestação de contas (peça 15, p. 69-74).

28. Em 14/10/2007, foi emitido o Parecer Técnico o qual opinou no sentido de que a retomada da execução física das obras não se constituía mais em óbice técnico para a liberação dos recursos financeiros, referentes à 4ª parcela do Plano de Trabalho 2005, fundamentado em relatório de viagem feita entre 22/10 e 26/10/2006 (peça 15, p. 86-125; 126).

29. Consta cópias do termo de recebimento definitivo das obras de 26/8/2009, à peça 15, p. 227-236, peça 16, p. 1-12.

30. Por meio do Ofício Gab 92/09, de 28/1/2009, o secretário da Semar/PI enviou a última prestação de contas parcial, com efeito de contas final, no valor de R\$ 6.464.814,05, correspondendo a R\$ 4.347.000,00 da União, R\$ 1.086.749,99 de contrapartida e R\$ 1.031.064,06 de rendimentos financeiros (peça 16, p. 32-236, peça 17, p. 1-202). Os extratos bancários, recibos e notas fiscais estão acostados à peça 16, p. 76-135 e peça 17, p. 10-195).

31. Em 20/9/2010, foi emitida a Nota Técnica 20/2010 - UGPO/DOH/SIH/MI, que identificou pendências e solicitou documentação complementar à Semar/PI, para fins de subsídio à emissão de Parecer Técnico conclusivo a respeito da Prestação de Contas Final (Consolidada) (peça 17, p. 203-212).

32. Por meio do Ofício 1.144/10, de 16/12/2010, o Secretário da Semar/PI enviou os documentos solicitados (peça 17, p. 218-236, peça 18, p. 1-76). O relatório final das obras encontra-se à peça 17, p. 233-236, peça 18, p. 1-76.

33. Em 22/2/2011, foi emitida a Nota Técnica 9/2011-UGPO, relatando que as obras foram concluídas e recebidas definitivamente pelo Governo do Estado do Piauí, em abril de 2010, tendo sido entregue para fins de operação e manutenção à empresa Água e Esgoto do Piauí S.A. – Agespisa, identificou pendências na execução das obras e exigiu adoção de medidas cabíveis

necessárias, fundamentada em relatório de viagem, feita entre 14/2 e 18/2/2011 (peça 18, p. 77-85; 86-103, respectivamente). A comunicação desses fatos foi realizada via Ofício 10/2011/UGPO/DOH/SIH/MI, de 28/11/2011 (peça 18, p. 104). As pendências constatadas foram as seguintes (peça 18, p. 85):

‘a) Existem pendências quanto à operacionalização da Automação da ETA. Até o presente momento os equipamentos de automação fornecidos e instalados, segundo informações da AGESPISA de São Raimundo Nonato, não foram ainda postos em operação, conforme relatado no item ‘III’, subitem ‘J’, ‘a’, desse relatório;

b) Foi constatado que a Prensa de Lodo, equipamento que integra a ETA, não estava em operação. A AGESPISA de São Raimundo Nonato informou que, desde a sua entrega, esse equipamento não foi posto ainda em operação, conforme relatado no item “III”, subitem ‘J’, ‘b’, desse relatório

c) Foi ainda constatada a ocorrência de rompimentos na tubulação do trecho 1. A situação foi levada pela SEMARH ao Consórcio Construtor da Obra, que ainda não apresentou solução para o caso. Foi informado apenas que foram encaminhados pela empresa AMITECH, fornecedora dos tubos, amostra dos mesmos para a Noruega para emissão de parecer a respeito, conforme relatado no item ‘III’, subitem ‘h’, desse relatório.’ **(Grifos nossos)**.

34. Ressalta-se que nessa nota técnica foi apontada a redução da capacidade operacional do sistema, que foi equipado para 520m³/h, mas foi reduzida à 280m³/h, face aos rompimentos na tubulação do Trecho 1.

35. Por meio do Ofício 250/11, de 28/3/2011, o secretário da Semar/PI enviou justificativas pertinentes ao Ofício supra (peça 18, p. 105-157). O Parecer Técnico destinado a demonstrar as causas dos rompimentos está acostado à peça 18, p. 124-157, ou peça 19, p. 231-236, e peça 20, p. 1-20, com o seguinte pronunciamento:

‘Diversas conclusões foram apresentadas, tanto pelo estudo analítico elaborado por este consultor quanto pelas medições reais em campo elaboradas pelos técnicos da Agespisa, e todas concordam num ponto comum: os rompimentos verificados no Trecho 1 da Adutora do Garrincho não deveriam ocorrer, caso os tubos de PRFV C-Tech DN 400 mm, supostamente de classe 20, implantados em campo tivessem o desempenho real de tubos da classe 20.

Todos os rompimentos se deram em pressão muito inferior à classe de serviço da tubulação (Classe 20 = capacidade de resistir à pressão de até 200 mca = 20 bar, em regime permanente, e capacidade de resistir até 280 mca = 28 bar, em regime transiente, segundo consta no próprio catálogo do fabricante).

Houve casos de rompimento com até 129 mca (12,5 bares). São evidências incontestáveis sobre o não atendimento às especificações técnicas do projeto e da licitação.’ **(destacados no original)**.

36. Por meio do Ofício 79/11, de 1/2/2011, o secretário da Semar/PI enviou documentação à Procuradoria do Estado, para fins de adoção de providências quanto ao descumprimento contratual da empresa Amitech Brazil Tubos, referente ao Contrato 11/2005 (peça 18, p. 158).

37. Em 21/6/2011, foi emitido o relatório de viagem na qual se identificou pendências remanescentes, cuja viagem ocorreu durante o período de 13/6 a 17/6/2011 (peça 18, p. 160-164). A comunicação dessas pendências foi realizada via Ofício 45/2011/UGPO/DOH/SIH/MI, de 22/6/2011 (peça 18, p. 165).

38. Por meio do Ofício 699/11, de 22/7/2011, o secretário da Semar/PI enviou justificativas pertinentes ao ofício supra (peça 18, p. 166-168).

39. Em 10/8/2011, foi emitido o Parecer Técnico 39/2011 - UGPO/DOH/SIH/MI, que analisou as contas finais do convênio e recomendou a reprovação de R\$ 5.713.328,73, dentre os R\$ 38.770.608,17 executados (peça 18, p. 169-177). Foram quantificadas monetariamente as pendências acima relatadas, as quais foram levantadas por meio dos custos dos equipamentos e

serviços, conforme tabelas a seguir:

[...]

40. Em 3/10/2011, foi emitida a Informação Financeira 307/2011/DAN/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, que analisou as prestações de contas e quantificou os valores das glosas de cada partícipe (R\$ 4.570.661,97 da União e R\$ 1.142.666,76 do estado do Piauí) e identificou os respectivos responsáveis (Sr. José Wellington Barroso de Araújo Dias, ex-governador de 1/1/2003 a 31/12/2010, e Sr. Dalton Melo Macambira, Secretário de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, de 1/1/2003 a 3/10/2011) (peça 18, p. 198-202). As comunicações aos responsáveis supra foram realizadas via Ofícios 817 e 815/2011/DGI/SECEX/MI, ambos de 6/10/2011, aos Srs. José Wellington Barroso de Araújo Dias e Sr. Dalton Melo Macambira, respectivamente (peça 18, p. 203-206 e 211-217). Cópias de nomeações do secretariado estão acostadas à peça 20, p. 143-147.

41. Por meio do Ofício Gab 1.103/2011, de 1/12/2011, e documentação anexa, o Sr. Dalton Melo Macambira reclamou a desconsideração na quantificação dos débitos, face ao conhecimento dos fatos que levaram à ocorrência dos danos, por exemplo, explicitou os seguintes (peça 18, p. 226-236; peça 19; peça 20, p. 1-28):

‘A empresa que propôs o fornecimento de tubos em PRFV foi desclassificada, em uma primeira análise, por problemas formais em sua documentação. Apresentada a desclassificação à não objeção do BIRD, recebemos uma visita do Senhor Marcos Teixeira de Abreu, consultor do MI, que sugeriu a solicitação de informações complementares à empresa desclassificada. A empresa encaminhou tais informações e, sanada a falha documental, uma nova análise revelou que a empresa não havia apresentado os laudos de comprovação da realização dos testes HDB e SB. Estes testes demonstram a resistência dos tubos ao longo do tempo, ou seja, são essenciais para demonstrar que os tubos não vão romper após algum tempo de uso.

O segundo parecer da Comissão de Licitação ratificou, portanto, a desclassificação da empresa. Encaminha ao MI e ao BIRD, para não objeção, o relatório foi novamente rejeitado e foram solicitados maiores esclarecimentos acerca dos pontos que orientaram a desclassificação. Um terceiro relatório, detalhando os problemas técnicos da proposta da empresa foi novamente encaminhado ao MI, onde destacávamos uma coincidência entre os resultados dos testes HDB e SB apresentados pela empresa e os mesmos testes, publicados na INTERNET, pela empresa norueguesa FLOWTITE. Esta coincidência pode ser considerada estatisticamente impossível, mesmo porque os processos de produção de uma e outra empresa são diferentes. Não havia, neste caso, como solicitar novos testes, pois, neste caso, eles demandam um período de 10.000 horas para sua realização. Considerando, portanto, que aqueles testes não garantiam a qualidade do produto, o terceiro relatório reforçou, com argumentos, bem mais detalhados, a proposta de desclassificação.

Encaminhado à não objeção do BIRD, o relatório foi destacado pelo Governador do Estado, que encaminhou ofício ao MI (OF. N° 771/GG, de 26/10/2004), solicitando gestões junto ao BIRD, para sua aprovação. Alguns dias depois, o Coordenador de Operações Setoriais do BIRD no Brasil solicitou um resumo do terceiro relatório. A partir daí, a nova manifestação do BIRD tinha feições de um atestado de qualidade dos tubos de PRFV: apontando para o fato de que todos os demais estados do Nordeste haviam utilizado aqueles tubos e que todos os problemas eventualmente surgidos em suas adutoras foram provocados por falhas no assentamento dos tubos. O documento afirmava, ainda, que os estados pretendiam seguir utilizando os mesmos tubos, em obras futuras. Assim, "o BIRD rejeitou o terceiro relatório.

Um aspecto interessante da manifestação do Banco era a "clara demonstração ali contida, de que aquele assunto estava encerrado. A manifestação sugeria que o estado poderia adquirir os tubos que bem entendesse, desde que com seus próprios recursos. Para bom entendedor isto equivale a dizer: não se fala mais no assunto. Em termos-práticos, isto significava também: ou

tubos de PRFV ou nada de adutora, posto que o Estado do Piauí não dispunha dos recursos para bancar a compra dos tubos.

Considerando a manifestação do BIRD, segundo a qual os estados do Nordeste pretendiam seguir adquirindo os tubos de PRFV; considerando que o nosso contrato apresentava uma cláusula obrigando o fornecedor a acompanhar o transporte, o armazenamento e o assentamento dos tubos, garantindo a correção dos procedimentos em cada etapa do trabalho; considerando a importância da obra para uma das regiões mais secas do estado e considerando ainda que, sem os recursos do BIRD, não havia qualquer possibilidade de realizarmos a obra, nos rendemos à manifestação do Banco, e a omissão do MI, e fechamos o contrato com a empresa.’

42. Estudos de pressão na rede adutora realizados pela Agespisa estão à peça 19, p. 107-227. De acordo com o documento, observa-se que o parecerista se posiciona no sentido de que os rompimentos ocorridos no trecho 1 da tubulação, na qual foram assentados os tubos PRFV DN 400mm, classe 20, da empresa AMITECH, estão relacionados a problemas de desempenho dos tubos, haja vista que estão rompendo com pressão abaixo da especificada, intrínseca à classe do tubo.

43. Por meio do Ofício 1.564/2011/CGCONV/DGDSECEX/MI, de 29/12/2011, o Ministério da Integração Nacional comunicou ao Sr. Dalton Melo Macambira a desconsideração do teor do Ofício 815/2011/DGI/SECEX/MI (peça 20, p. 30).

44. Em 3/2/2012, foi emitida a Nota Técnica RQ 1/2012, para fins de análise das justificativas apresentadas pelo Sr. Dalton Melo Macambira (peça 20, p. 35-41), que ratificou a manutenção das recomendações anteriores, à exceção do item “prensa de lodo”, reduzindo o débito em R\$ 157.045,05 (29ª medição Contrato 29/2004).

45. Em 18/6/2013, foi emitida a Informação Financeira 83/2013/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, a qual analisou as prestações de contas e quantificou os valores das glosas de cada partícipe, considerando a recomendação da nota técnica anterior (RS 4.445.026,94 da União e R\$ 1.111.256,74 do estado do Piauí) (peça 20, p. 63-68). As comunicações ao Governador à época e ao responsável, Sr. Dalton Melo Macambira, foram realizadas via Ofícios 593 e 592/2013/DGI/SECEX/MI, ambos de 20/6/2013 (peça 20, p. 69-81). Contudo, novamente, os teores de ofícios enviados foram desconsiderados, por meio dos Ofícios 814 e 815/2013/DGI/SE/MI, ambos de 2/8/2013 (peça 20, p. 84-85).

46. Por meio do Ofício Gab 82/2014, de 4/2/2014, o secretário da Semar/PI comunicou a proposição de ação judicial para ressarcimento dos prejuízos causados pelo rompimento das tubulações, via identificação da ação judicial pertinente, e comunicou o insucesso obtido quanto ao reparo do sistema de automação da ETA (peça 20, p. 119-122).

47. Em 26/5/2015, foi emitida a Informação Financeira 28/2015/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, que analisou as prestações de contas (peça 20, p. 148-164). A comunicação ao responsável, Sr. Dalton Melo Macambira, foi realizada via Ofício 309/2015/DGI/SECEX/MI, de 27/5/2015, por meio do qual solicitou à Semar/PI documentos para fins de prestação de contas (peça 20, p. 165-167).

48. Em 22/6/2015, foi emitida a Informação Financeira 49/2015/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, que complementou as análises de prestações de contas e quantificou os valores das glosas de cada partícipe, considerando a recomendação da informação financeira anterior (RS 4.445.026,94 da União e R\$ 1.111.256,74 do estado do Piauí) (peça 20, p. 182-184). Quanto à ETA, a quantificação do dano foi de R\$ 216.607,52, imputado ao Secretário da Semar/PI a responsabilidade, sendo R\$ 173.286,302 referente à União; com relação ao rompimento da tubulação do trecho 1 da adutora, a quantificação do dano foi de R\$ 5.339.676,16, imputado aos administradores da O-tek Tubos Brasil Ltda. (Amitech Brazil Tubos S/A) e do Consórcio Adutora do Garrincho (Construtora Getel Ltda. e Construtora Jurema Ltda.), Srs. André Luis de Barros Joaquim e José Francisco dos Santos Rufino, respectivamente, nas quantias, da União, de

R\$ 3.615.190,47 e R\$ 656.550,46, respectivamente.

49. As comunicações aos responsáveis Srs. André Luis de Barros Joaquim, José Francisco dos Santos Rufino e Dalton Melo Macambira foram realizadas via os Ofícios 494, 495, 496/2015/DGI/SECEX/MI, ambos de 22/7/2015 (peça 20, p. 185-187; 188-190; 191-193). O secretário da Semar/PI e o governador foram comunicados sobre as cobranças dos responsáveis via os Ofícios 497 e 498/2015/DGI/SECEX/MI, respectivamente (peça 20, p. 194-210).

50. Por meio do Ofício Gab 445/2015, de 7/8/2015, o secretário da Semar/PI comunicou o envio de contratos, termos aditivos e notas fiscais (peça 20, p. 213-236; peça 21, p. 1-8). A resposta da O-tek Tubos Brasil Ltda. (Amitech Brazil Tubos S/A), de 4/8/2015, está à peça 21, p. 9-150 e peça 22, p. 1-21. A resposta do Sr. Dalton Melo Macambira, de 6/10/2015, está acostada à peça 23, p. 17-44.

51. Posteriormente, por meio do Ofício Gab 657/2015, de 6/10/2015, o secretário da Semar/PI comunicou o envio de documentação para fins de comprovação de providências tomadas quanto à reparação civil de danos contra as empresas responsáveis pelo fornecimento do material de baixa qualidade para a referida obra, no caso as empresas Amitech Brasil Tubos S/A (atual O-tek Tubos Brasil S/A) e Edra Saneamento Básico Indústria e Comércio Ltda. Trata-se do processo 0015099-19.2013.4.01.4000, em trâmite na 5ª Vara Federal de Teresina, tendo a Advocacia Geral da União ingressado no polo ativo do feito, ao lado do Estado do Piauí, como assistente litisconsorcial (peça 23, p. 46-158). Cópia da petição inicial e respectivos atos processuais da Ação Ordinária de Responsabilidade Civil por Descumprimento Contratual com Pedido de Tutela Antecipada de Obrigação de Fazer está acostada à peça 23, p. 67-97.

52. Em 8/10/2015, foi emitida a Informação Financeira 77/2015/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, que indeferiu as justificativas apresentadas pelos representantes legais da O-tek Tubos Brasil Ltda., do Sr. Luiz Henrique Sousa de Carvalho (secretário da Semar/PI) e do Sr. Dalton Melo Macambira (ex-secretário da Semar/PI). O secretário da Semar/PI, os Srs. Dalton Melo Macambira e o representante da O-tek Tubos Brasil S/A foram comunicados sobre as análises supra (peça 22, p. 35-45).

53. Em 4/12/2015, foi emitido e aprovado, via despacho, o Parecer Financeiro 319/2015/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI, que analisou a prestação de contas final e sugeriu a aprovação parcial do Convênio 027/2003, no montante de R\$ 33.215.890,76, sendo: R\$ 25.315.650,18 de recursos federais, R\$ 6.328.937,76 de contrapartida, R\$ 556.355,89 de recursos próprios e R\$ 1.013.379,85 de rendimentos financeiros, aplicados no objeto e aprovados; e R\$ 1.566,27 de recursos devolvidos à União, referente ao saldo de R\$ 100,07 de Recursos Federais e R\$ 1.466,20 de rendimentos financeiros não utilizados. A irregularidade constatada, a quantificação dos danos e a identificação dos responsáveis foram assim detalhado (peça 22, p. 46-73):

‘instaurar a TCE em virtude da glosa técnica parcial no valor de R\$ 4.445.026,94, a ser atualizado de acordo com a legislação vigente, em desfavor: R\$ 173.286,01 - Sr. Dalton Melo Macambira, Ex-secretário de Estado, dando-lhe o crédito de R\$ 8,54; R\$ 656.550,46 - solidariamente ao Sr. José Francisco dos Santos Rufino, Administrador do Consórcio Adutora do Garrincho (Construtora Getel Ltda. e Construtora Jurema Ltda.), dando-lhes o crédito de R\$ 32,35; e R\$ 3.615,190,47 - solidariamente ao Sr. André Luís de Barros Joaquim, Administrador da O-tek Tubos Brasil Ltda., com a Amitech Brazil Tubos S/A, dando-lhes o crédito de R\$ 178,11.’

54. Por meio dos Ofícios 4, 5 e 6/2016/DGI/SECEX/MI, ambos de 7/1/2016, o Secretário da Semar/PI, à época, os Srs. André Luís de Barros Joaquim e Dalton Melo Macambira foram comunicados sobre a continuidade da tomada de contas especial no âmbito daquele concedente (peça 22, p. 78-85 e peça 23, p. 1-6).

55. Por meio do Ofício Gab 515/15, de 2/9/2015, o Secretário da Semar/PI apresentou justificativas e providências quanto aos fatos ensejadores da TCE (peça 23, p. 8-10).

56. No Relatório de Tomada de Contas Especial 31/2016, de 23/6/2016, acostado na peça 23, p. 179-211, em que os fatos estão circunstanciados, as responsabilidades pelo dano causado ao erário foram atribuídas ao Sr. Dalton Melo Macambira (ex-secretário da Semar/PI de 1/1/2003 a 4/4/2014, peça 20, p. 183), dividida em três formas: i) individual, no valor de R\$ 173.286,01, quanto à não operação de automação da ETA; ii) solidária, no valor de R\$ 656.550,46, com o Administrador do Consórcio Adutora do Garrincho, Sr. José Francisco dos Santos Rufino, e com o próprio consórcio, quanto aos serviços relativos ao rompimento das tubulações do Trecho 1; e, iii) solidária, no valor de R\$ 3.615.190,47, com o Administrador da O-Tek Tubos Brasil Ltda. (Amitech Brasil Tubos S/A), Sr. André Luís de Barros Joaquim, e com a Empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. quanto aos serviços/produtos relativos ao rompimento das tubulações do Trecho 1. Foram inscritos os nomes dos responsáveis na conta “Diversos Responsáveis”, pelos valores de R\$ 556.302,38; R\$ 2.107.732,68, R\$ 11.605.894,12 referentes ao numerário originalmente descentralizados e acrescidos de correção monetária e encargos legais, conforme Notas de Lançamento 2016NL000085, 2016NL000084; 2016NL000083 (peça 23, p. 167-170; 171-174; 175-178).

57. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer de Dirigente de Controle Interno, todos sob o número 1.069/2016, com manifestação pela irregularidade das contas (peça 23, p. 214-222). Em seguida, a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas nos documentos supracitados (peça 23, p. 232).

58. A unidade técnica do Tribunal atuou no feito por meio da instrução datada de 24/5/2018 (peça 27) e ratificou o entendimento pela irregularidade das contas e constituição do débito, concluindo pela citação dos responsáveis, o que contou com a anuência do dirigente da unidade (peça 29) e foi colocado em prática por meio de delegação de competência, com as seguintes comunicações:

Tabela 3 - Citações encaminhadas pelo Tribunal

Destinatário	Ofício	Data	Referência	Ciência	referência
Consórcio Adutora do Garrincho	1012/2018-TCU/SECEX-PI	11/07/2018	peça 33	01/08/2018	peça 63
Dalton Melo Macambira	1011/2018-TCU/SECEX-PI	11/07/2018	peça 32	02/08/2018	peça 62
O-Tek Tubos Brasil Ltda.	1013/2018-TCU/SECEX-PI	11/07/2018	peça 34	24/07/2018	peça 38
Construtora Jurema Ltda.	1056/2018-TCU/SECEX-PI	23/07/2018	peça 40	20/08/2018	peça 115
Mucuripe Construtora Ltda.	1057/2018-TCU/SECEX-PI	23/07/2018	peça 41	20/08/2018	peça 69
Consórcio Adutora do Garrincho	1586/2018-TCU/SECEX-PI	08/11/2018	peça 129	13/12/2018	peça 135
Construtora Getel Ltda.	1587/2018-TCU/SECEX-PI	08/11/2018	peça 130	13/12/2018	peça 136

Fonte: Elaboração própria

59. Em atendimento às citações promovidas pelo Tribunal, os responsáveis elaboraram e fizeram chegar a esta Corte suas alegações de defesa, identificadas na tabela a seguir:

Tabela 4 - Alegações de Defesa apresentadas pelos responsáveis

Responsável	Documento	Data	referência
Consórcio Adutora do Garrincho	Petição	01/10/2018	peças 121 e 131
Construtora Getel Ltda.	Petição	28/12/2018	peça 133
Construtora Jurema Ltda.	NÃO CONSTA DEFESA INDIVIDUAL		
Dalton Melo Macambira	Petição	29/08/2018	peça 72 e peças 100-119
Mucuripe Construtora Ltda.	NÃO CONSTA DEFESA INDIVIDUAL		

O-Tek Tubos Brasil Ltda.	Petição	07/08/2018	peça 42, p. 1 à peça 61, p. 10

Fonte: elaboração própria

60. Esta instrução terá a finalidade de analisar a suficiência e a pertinência das alegações de defesa apresentadas, de forma a formar juízo de mérito sobre o julgamento das contas relativas ao Convênio 027/2003 (Siafi 499.682).

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

61. Verifica-se que pode haver o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador das irregularidades sancionadas ocorreu entre 2005 e 2008, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 5 - Comunicações na fase interna da TCE

Destinatário	Ofício	Data	Referência	Ciência	referência
Consórcio Adutora do Garrincho	495/2015/DGI/SECEX/MI	22/06/2015	peça 20, p. 188	30/07/2015	peça 20, p. 209
Dalton Melo Macambira	010/2011/UGPO/DOH/SIH/M 1	28/02/2011	peça 18, p. 104	28/03/2011	peça 18, p. 105-107
O-Tek Tubos Brasil Ltda.	494/2015/DGI/SECEX/MI	22/06/2015	peça 20, p. 185	27/07/2015	peça 20, p. 208
Construtora Jurema Ltda.	(Consórcio Adutora)				
Mucuripe Construtora Ltda.	(Consórcio Adutora)				
Construtora Getel Ltda.	(Consórcio Adutora)				

Fonte: Elaboração própria

Valor de Constituição da TCE

62. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 23/6/2016 é de R\$ 14.269.929,18, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

[..]

EXAME TÉCNICO

65. Este exame tem como fundamento as Normas de Auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado e as providências a cargo dos jurisdicionados e demais envolvidos com a matéria em apreço.

66. Para recordar, trata-se de TCE instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em desfavor de Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00); O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27) e Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ: 07.095.824/0001-31), em razão da aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), celebrado em 24/12/2003 entre o Ministério e o Estado do Piauí, tendo por objeto a implantação do Sistema Adutor do Garrincho.

67. Em razão de atendimento ao princípio da economia processual, bem como pela finalidade de melhor organizar a análise, será efetuada avaliação para cada responsável em separado, aproveitando-se aos demais aquilo que for comum entre as alegações de defesa apresentadas.

Alegações de Defesa do Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ 07.095.824/0001-31)

68. O Consórcio Adutora do Garrincho foi citado por força do Ofício 1012/2018-TCU/SECEX-PI, de 11/7/2018 (peça 33), com ciência de recebimento em 1/8/2018 (peça 63), e em razão de recebimento irregular de pagamentos dos serviços relativos ao sistema de automação da Estação de Tratamento de Água (ETA) do Sistema Adutor do Garrincho (contrato 29/2004) sem a devida contraprestação, haja vista a não operação do sistema de automação

adquirido.

69. Para responder ao Tribunal, o Consórcio constituiu advogado nos autos (peça 121, p. 27), elaborou e fez chegar a esta Corte petição contendo suas alegações de defesa (peças 121 e 131), que passam a ser detalhadas e analisadas adiante.

70. Inicialmente, o documento apresenta a qualificação do Consórcio, informando a participação das empresas Mucuripe Construtora Ltda. (CNPJ: 02.087.446/0001-20) e Construtora Jurema Ltda (CNPJ: 05.802.590/0001-90), além de revisitar os fundamentos que justificaram sua citação na presente TCE (peça 121, p. 1).

71. Alegando longo decurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e a constituição da TCE, os responsáveis suscitam os institutos da prescrição e preclusão (peça 121, p. 2-3).

72. Requerem os defendentes que seja providenciado o chamamento em litisconsórcio da empresa Águas e Esgotos do Piauí S/A (CNPJ: 06.845.747/0001-27; Semar-Agespisa), pois, no entender da defesa, os problemas ocorreram por falhas na manutenção e operacionalização dos sistemas e na má qualidade da rede elétrica instalada, alegando culpa exclusiva da concessionária, não havendo evidências de vícios construtivos e/ou execução em desacordo com os projetos (peça 121, p. 3-8).

73. Ao apresentar um resumo dos fatos, o documento apresenta texto que sintetiza as ocorrências desta TCE e acrescenta que o Consórcio era formado, também, pela Construtora Getel Ltda. (CNPJ 06.535.819/0001-30) e volta a afirmar que o objeto foi executado em estrita observância ao projeto e entregue em perfeito funcionamento, voltando a atribuir a responsabilidade pelos vícios a falhas de manutenção e operação por parte da concessionária (peça 121, p. 8-9).

74. Com relação ao mérito, busca evidenciar que não incorreu em nenhuma das previsões da Lei Orgânica do TCU para sua responsabilização, copiando trechos da instrução que propôs as citações e defendendo que resta comprovado o nexo causal entre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto, diante de evidências da conclusão das obras e operacionalização dos sistemas, tendo, inclusive, prestado serviços adicionais de manutenção das instalações (peça 121, p. 10-20).

75. O documento com as alegações de defesa afirma que a imputação de débito, da forma como proposta, enseja enriquecimento sem causa da Administração, já que entende que o bem entregue está de acordo com as especificações de projeto e atendeu à demanda contratada (peça 121, p. 20-24).

76. Ao final, requer o acatamento das alegações de defesa, o reconhecimento da prescrição, o chamamento da Semar-Agespisa aos autos, a exclusão de responsabilidades, e que seja reconhecida a prestação dos serviços em consonância com o contratado (peça 121, p. 25).

Análise

77. Para recordar, trata-se de análise das alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ 07.095.824/0001-31), formado pelas empresas Construtora Getel Ltda. (CNPJ: 06.535.819/0001-30), Mucuripe Construtora Ltda. (CNPJ: 02.087.446/0001-20) e Construtora Jurema Ltda (CNPJ 05.802.590/0001-90), em razão de recebimento irregular de pagamentos dos serviços relativos ao sistema de automação da Estação de Tratamento de Água (ETA) do Sistema Adutor do Garrincho (Contrato 29/2004) sem a devida contraprestação.

78. Preliminarmente, cabe análise quanto à questão da prescrição, levantada na peça de defesa apresentada (peça 121, p. 2-3).

79. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contados da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

80. Com base no entendimento do Tribunal, a data de ocorrência do fato gerador pode ser identificada como 30/10/2009, já que o Termo de Compromisso firmado entre o Consórcio e o Governo do Estado do Piauí, datado de 26/8/2009 (peça 16, p. 11-12), apontou pendências na obra, ficando acertada a data de 30/10/2009 para conclusão. Como o ato que determinou a citação foi o Pronunciamento datado de 11/7/2018 (peça 29), verifica-se que não ocorreu a prescrição na ótica adotada por esta Corte.

81. Situação diferente se aplica no caso de imputação de débitos e da necessidade de ressarcir o erário por eventuais prejuízos causados, tendo o Tribunal entendimento firmado no sentido que o débito é imprescritível, consoante enunciado do Acórdão 76/2017-Plenário, Relatora: Ana Arraes, assim dispondo: “O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.”.

82. Em manifestação mais recente, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Não obstante as indagações acerca da abrangência da tese firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução (em outras palavras, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida nos autos do processo de TCE), verifica-se que o STF, mediante decisões prolatadas pelas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica à pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999.

83. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de cinco anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU**. Quanto a este último aspecto, o Ministro Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal**, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, completa, dada a autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, quanto ao prazo prescricional, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo. Eis algumas ementas de decisões que evidenciam o entendimento predominante do STF:

‘Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – **Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos



estritos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento.’ (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020).

‘Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).** 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, **CONCEDO A SEGURANÇA** unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940.’ (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

84. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

85. Portanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional

consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

86. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

87. Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, o “caput” do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoa do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: “data da prática do ato” **(o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”)**;

b) Regra especial: “no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

88. Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

89. Por sua vez, o quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** – que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro**, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) citação efetuada pelo TCU. <i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i>
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; <i>* procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</i>	(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. <i>*Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</i>
III - pela decisão condenatória recorrível.	(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe	(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito;

em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.	(iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.

90. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, **in verbis**:

‘(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).’

91. No caso concreto, constam oito documentos que se encaixam nas previsões da Lei 9.873/1999, art. 2º, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 - Causas de interrupção da prescrição

Documento	Enquadramento Lei 9.873/1999, art. 2º	Data	Referência
Termo de Compromisso	Inciso II - apuração dos fatos	26/8/2009	peça 16, p. 11-12
Nota Técnica 20/2010-UGPO/DOH/SIH/MI	Inciso II - apuração dos fatos	20/9/2010	peça 17, p. 203-212
Nota Técnica 009/2011-UGPO	Inciso II - apuração dos fatos	22/2/2011	peça 18, p. 77-85
Nota Técnica RQ 001/2012	Inciso II - apuração dos fatos	3/2/2012	peça 20, p. 35-41
Despacho 202/2014/CGCONV	Inciso II - apuração dos fatos	2/4/2014	peça 20, p. 132
Ofício 495/2015/DGI/SECEX/MI	Inciso I - notificação	22/7/2015	peça 20, p. 188
Relatório da TCE	Inciso II - apuração dos fatos	23/6/2016	peça 23, p. 179-211
Ofício 1012/2018-TCU/SECEX-PI	Inciso I - notificação	1/8/2018	peça 33

Fonte: elaboração própria

92. Por todo o exposto, resta evidenciado que, mesmo pelo atual entendimento do STF,

também não está demonstrada a prescrição da ação ressarcitória ou da pretensão punitiva do TCU, no caso concreto, prevalecendo o cabimento de eventual responsabilização, a obrigação de ressarcir e a possibilidade de aplicação de multa prevista na Lei 8.443/1992.

93. Superada a questão da prescrição, cabe aprofundar a análise sobre o mérito do débito imputado ao Consórcio Adutora do Garrincho, iniciando pelo texto expresso no Ofício que conduziu à citação (peça 33). Vale revisitar o texto:

‘O débito é decorrente do recebimento irregular de pagamentos dos serviços relativos ao sistema de automação da Estação de Tratamento de Água do Sistema Adutor do Garrincho (contrato 29/2004) sem a devida contraprestação, haja vista a não operação do sistema de automação adquirido, em decorrência de falhas técnicas do sistema, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 39/2011/UGPO/DOH/SIH/MI, Nota Técnica 009/2011-UGPO, Nota Técnica RQ 1/2012, Informações Financeiras CAPC/CGCONV/DGI/ SE/MI 83/2013, 28/2015, 49/2015 e Parecer Financeiro 319/2015/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI (peça 18, p. 169-177, peça 18, p. 82, peça 20, p. 35-41, p. 63-68, p. 148-164, p. 182-184, e peça 22, p. 46-73, respectivamente), bem como no relatório de tomada de contas especial (peça 23, p. 180-211), violando os arts. 66, 69 e 75, ambos da Lei 8.666/1993.’

94. Em primeiro lugar, vale destacar o desencontro de informações entre alguns documentos constantes dos autos, ora afirmando que tudo foi entregue de forma completa e funcional e ora reafirmando irregularidades no funcionamento dos itens entregues.

95. O Atestado Técnico de Execução Física, datado de 25/6/2006 (peça 12, p. 144), afirma que os serviços relativos à Estação de Tratamento de Água (ETA) apresentavam pendências de apenas 1,49% para a completa execução física, vale a leitura:

‘Atestamos ainda que, com relação à Estação de Tratamento (ETA), o percentual físico a ser executado correspondente a 1,49%, conforme anexo III da referida prestação de contas, equivale aos serviços de conclusão da automação da ETA, partida em regime de operação assistida e treinamento do pessoal técnico da AGESPISA. Após a execução destes serviços, a Estação de Tratamento estará totalmente concluída.’

96. Segundo o Termo de Compromisso firmado entre o Consórcio e o Governo do Estado do Piauí, datado de 26/8/2009 (peça 16, p. 11-12), foram apontadas pendências na obra a ser entregue, especialmente quanto à automação da ETA, ficando acertada a data de 30/10/2009 para conclusão.

97. Constam dois documentos de recebimento definitivo das obras, o primeiro foi datado de 25/9/2009 (peça 15, p. 227 à peça 16, p. 10) e o segundo datado de abril/2010 (peças 73-91). Observa-se que nenhum dos documentos citados aponta qualquer pendência a ser sanada, constando que todos os serviços e obras contratados foram entregues em perfeito estado e em pleno funcionamento.

98. Nos termos do Relatório de Viagem para Inspeção Final de Obras, emitido em 25/9/2009 pelo Ministério da Integração Nacional (peça 16, p. 14-27), com afirmação repetida na Nota Técnica 20, de 20/9/2010 (peça 17, p. 203-212), os equipamentos referentes à automação estavam instalados, pendentes apenas de ações de regulação e calibração. Segue trecho do relatório:

‘O Sistema Adutor Garrincho tem previsão para ser operado em sua totalidade por telemetria, possuindo ainda um sistema para comunicação rádio-voz. As 21 unidades de controle remoto encontram-se instaladas em diversas unidades operacionais executadas, sendo controladas por uma estação de telecontrole e telesupervisão central instalada na ETA. Os equipamentos de automação estão implantados, restando apenas ações de regulação e calibração de alguns equipamentos (ETA, caixa de passagem e reservatório de Jurema).’ **(grifamos)**

99. De acordo com a Nota Técnica 009/2011-UGPO, de 22/2/2011 (peça 18, p. 77-85), afirmações de um funcionário local dão conta de que os equipamentos foram instalados, porém nunca funcionaram corretamente, pois haveria problemas com equipamentos específicos,

fornecidos pela empresa Policontrol, sempre apresentando problemas e ainda não colocados em perfeita operação.

100. Apesar do afirmado, não foi localizado no processo nenhum comunicado dirigido ao Consórcio Executor, ou mesmo às instâncias internas da convenente, dando notícias de mal funcionamento e/ou solicitando reparos nos equipamentos instalados.

101. Segundo constou de documento datado de 23/5/2011 (peça 23, p. 44), assinado pela Construtora Jurema e representante da Agespisa, foram entregues novos equipamentos e consideradas saneadas todas as pendências ainda existentes com relação à automação da ETA.

102. Nos termos de novo Relatório de Viagem, datado de 21/6/2011 (peça 18, p. 160-164), foi confirmado que os equipamentos estavam na sede da Agespisa, porém, sua instalação dependia da contratação de empresa especializada e, no caso da prensa de lodo, o equipamento não foi utilizado devido ao baixo teor de turbidez da água, mas havia sido instalado e testado.

103. Também vale registrar a informação constante do Ofício Gab. 0699/11, da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI, datado de 22/7/2011 (peça 18, p. 166-168), assim dispondo: ‘Somente em Abril de 2010, quando foi assinado pela SEMAR/PI e AGESPISA o Termo de Recebimento Definitivo das Obras, a automação foi completamente instalada e operava normalmente.’ (destaque nosso).

104. Todo o histórico apresentado a partir do parágrafo 89, retro, foi repisado na Nota Técnica RQ 001/2012, datada de 3/2/2012 (peça 20, p. 35-41), que entendeu por manter as irregularidades e determinar a obrigação de devolução dos recursos, por concluir que as inconsistências não foram sanadas pelos responsáveis. Entendimento similar foi repetido no relatório intitulado Informação Financeira 083/2013/CAPC/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 18/6/2013 (peça 20, p. 63-68).

105. Nesse ponto, cabe reconhecer que, tanto o convenente (peça 18, p. 166-168), quanto o concedente (peça 16, p. 14-27) trazem afirmação de que houve a entrega e montagem dos equipamentos e que estes funcionaram a contento, havendo apenas a necessidade de procedimentos de configuração e regulagem do maquinário instalado.

106. No entanto, afirmação de funcionário da companhia de águas, sem apresentar elementos comprobatórios, informa que o funcionamento do sistema foi sempre precário, jamais tendo ocorrido o funcionamento integral e adequado de todas as funcionalidades contratadas.

107. É bom ter em mente que houve o recebimento definitivo das obras (peças 73-91) e que foi detalhada cada etapa contratada, não havendo registro, quando do mencionado recebimento, de qualquer falha ou irregularidade na instalação e/ou operação de qualquer maquinário.

108. Adicionalmente, há evidências no processo de que o Consórcio entregou novos equipamentos ao convenente (peça 23, p. 44), porém os equipamentos não foram instalados e testados, não havendo documentos que indiquem a solicitação da convenente para que tais equipamentos fossem instalados e testados pela Consórcio Executor.

109. Aqui, cabe destacar que o Tribunal tem jurisprudência no sentido de que o recebimento definitivo de obras sem que o objeto esteja totalmente executado pode ensejar a responsabilização dos que derem causa, consoante entendimento presente no enunciado do Acórdão 6179/2011-Primeira Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER, assim dispondo: “Os integrantes de comissão de recebimento definitivo de obra respondem perante o TCU por certificarem a execução do objeto sem que o mesmo esteja efetivamente concluído”.

110. Da mesma forma, o TCU tem defendido que a empresa não está livre de qualquer responsabilidade simplesmente pela assinatura do termo de recebimento das obras, quando detectadas falhas de qualidade nos serviços prestados, consoante enunciado do Acórdão 2975/2014-Segunda Câmara, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, nos seguintes termos: “A responsabilidade de empresa não pode ser afastada na presença de evidências que sinalizem para a má qualidade de serviços por ela executados, nem mesmo quando o gestor atesta a conclusão do objeto”.

111. Corrobora com o entendimento listado no parágrafo retro o enunciado do Acórdão 7442/2013-Primeira Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, que traz entendimento no seguinte sentido:

‘A utilização de material inadequado, que compromete a segurança, o desempenho e a própria funcionalidade da obra, constitui irregularidade grave e é causa suficiente para imputação de débito pela totalidade dos recursos repassados, tendo em vista que o objeto executado não atingiu plenamente a finalidade do convênio.’

112. A jurisprudência do Tribunal é consolidada no sentido de que cabe ao gestor demonstrar, por meio de documentação hábil e suficiente, que bem geriu os recursos a ele confiados, como se depreende do enunciado do Acórdão 1017/2009-Segunda Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, assim prevendo: “Compete, exclusivamente, ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão. O ônus da prova incumbe sempre ao gestor da época da aplicação dos recursos, que deve comprovar a sua regular aplicação”.

113. São de mesmo entendimento os seguintes Acórdãos: 1577/2014-Segunda Câmara, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO; 84/2009-Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO; 6214/2016-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES; 742/2010-Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO, entre outros.

114. No entanto, a jurisprudência vem amadurecendo quando se trata de responsabilização de terceiros contratados pela Administração, admitindo que o ônus da prova deve ser suportado pelo TCU nesses casos, conforme enunciado do Acórdão 901/2018-Segunda Câmara, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO, no seguinte sentido:

‘O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a terceiros contratados pela Administração Pública’.

115. Entendimento nos exatos termos do defendido no parágrafo retro foi reafirmado no enunciado do Acórdão 2544/2020-Plenário, Relator: BRUNO DANTAS.

116. Para o caso concreto, não foi trazida nenhuma evidência concreta de que tenha havido qualquer irregularidade praticada pelo Consórcio contratado, havendo, inclusive, afirmações de que o objeto foi executado em conformidade com o contratado e que tenha entrado em operação, restando dúvidas sobre a adequada gestão e manutenção dos equipamentos instalados.

117. Não se verifica nos autos qualquer demanda dirigida ao Consórcio executor, no sentido de informar eventual mal funcionamento do sistema e/ou de solicitar reparos e manutenções corretivas nas instalações de automação, muito embora haja menção à entrega de novos equipamentos (peça 23, p. 44).

118. Apenas afirmações esparsas, desprovidas de documentação comprobatória, de que houve problemas na operacionalização do sistema não têm o condão de constituir prova substancial de irregularidade praticada pelo particular contratado, diante de diversos documentos afirmando que o objeto foi entregue dentro das especificações técnicas e em pleno funcionamento.

119. Importante salientar que, após a conclusão do convênio, os bens passam automaticamente a incorporar o patrimônio do conveniente, sendo, portanto, deste a responsabilidade pela conservação e manutenção do objeto, bem como da instância de controle correlata a fiscalização dessa manutenção, utilização e conservação.

120. A título de ilustração, citam-se excertos do parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e do voto condutor do Acórdão 140/2014-TCU 1ª Câmara, Relator: WEDER DE OLIVEIRA, para fundamentar nossa proposta de encaminhamento:

‘PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não se pode olvidar que bens públicos municipais que foram executados com recursos públicos federais são, a partir de um dado momento, fiscalizados apenas por órgãos de controle municipal. Do contrário, estar-se-ia admitindo que ao TCU compete acompanhar *ad eternum* a manutenção e conservação desses bens, o que não nos parece razoável, além de violar a autonomia dos entes federados (CF, art. 18, caput).

VOTO

Danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua incorporação ao patrimônio municipal devem ser levados ao conhecimento das instâncias de controle locais. A situação examinada é da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Os gestores municipais deverão responder perante o TCE/PE, se for o caso, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos.'

120. No caso concreto aqui analisado, é possível admitir que os bens passaram a incorporar o patrimônio do estado do Piauí, que atestou o recebimento definitivo dos bens e sua correta instalação e funcionamento, e os repassou aos cuidados de sua Agência de Águas (Agespisa).

121. Ademais, conforme o Relatório de Viagem de 21/6/2011 (peça 18, p. 160-164), foi confirmado que os equipamentos estavam na sede da Agespisa, porém, sua instalação dependia da contratação de empresa especializada e, no caso da prensa de lodo, o equipamento não foi utilizado devido ao baixo teor de turbidez da água, mas havia sido instalado e testado. Portanto, tem-se informação de funcionário da Agespisa de que o sistema entrou em funcionamento, mesmo que com problemas, depois informação da concedente de que equipamentos novos se encontrava na Agespisa, aguardando instalação ou cuja instalação não se fazia necessária, dando a crer que o sistema funcionou a tingiu finalidade e que a paralização de sua operação dependia de ação do próprio conveniente, via concessionária de água.

122. Por todo o exposto, o entendimento é pelo acatamento das alegações de defesa apresentadas pelo Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ 07.095.824/0001-31), formado pelas empresas Construtora Getel Ltda. (CNPJ: 06.535.819/0001-30), Mucuripe Construtora Ltda. (CNPJ: 02.087.446/0001-20) e Construtora Jurema Ltda (CNPJ: 05.802.590/0001-90), diante da ausência de conteúdo probatório que evidencie atos ou omissões praticados pelo grupo empresarial que represente dano ao erário.

Alegações de defesa de O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ 02.865.153/0001-27)

123. A empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. foi citada por força do Ofício 1013/2018-TCU/SECEX-PI, de 11/7/2018 (peça 34), com ciência de recebimento em 24/7/2018 (peça 38), em razão de recebimento irregular de pagamentos dos serviços relativos ao fornecimento de tubos e conexões referentes ao Trecho 1 do Sistema Adutor do Garrincho (Contrato 11/2004), diante do rompimento de tubos em condições de pressão inferiores àquelas determinadas em projeto.

124. Para responder ao Tribunal, a sociedade empresária constituiu advogado nos autos (peça 25), elaborou e fez chegar a esta Corte petição contendo suas alegações de defesa (peças 42-61), que passam a ser detalhadas a analisadas adiante.

125. Os principais argumentos das alegações de defesa estão concentrados à peça 42, que inicia com a identificação do responsável, seguido de argumentos para defender a tempestividade do documento apresentado (peça 42, p. 1-2).

126. Em seu item II, o documento apresenta um resumo histórico dos acontecimentos que levaram à citação da empresa e os principais desdobramentos até o momento da elaboração das alegações de defesa (peça 42, p. 2-4).

127. De acordo com o item III.A do documento apresentado, a O-Tek não poderia ser responsabilizada pelos serviços associados à instalação do encanamento, já que foi contratada, exclusivamente, para fornecimento dos tubos, não estando contempladas atividades de transporte, armazenamento, execução de obras civis etc., salientando que todos os materiais

fornecidos foram produzidos em estrita observância das especificações contratuais, inclusive com inspeção prévia por parte dos contratantes (peça 42, p. 4-5).

128. Já no seu item III.B, os defendentes alegam que todos os padrões de qualidade foram certificados junto à Semar, mediante documentação adequada, e que foram realizadas inspeções por engenheiros da própria contratante, vale trazer trecho:

‘17. É o que atestam, por exemplo, (i) o pedido de venda n. 1163/05 (com a identificação da capacidade de resistência dos tubos **(Doc. 03)**; (ii) o certificado de origem emitido por AMITECH em 28/02/2016 e endereçado à SEMAR, comprovando que “*todos os Bens e Serviços oferecidos são elegíveis e estão em conformidade com os documentos do contrato. Referência: Lote n. 01 (item 1.1.1) = 6.000m Tubo de fibra de vidro centrifugado C-PRFV DN400 PN 20 SN5000*” **(Doc. 04)**; e (iii) declaração prestada por Angolini & Angolini Ltda., de 11/10/2005, comprovando que “*todas as conexões fornecidas (com marcação PN 10, PN 16 e PN 25) para a obra em epígrafe foram submetidas ao ensaio hidrostático de 32 kgf/cm², portanto, puderam [sic] ser utilizadas em redes com pressão nominal de 25 kgf/cm²*” **(Doc. 05)**.

18. Além disso, todos os produtos que integraram o escopo do Contrato de Fornecimento **foram previamente inspecionados por engenheiro externo, incluindo profissionais da própria SEMAR-PI**, o que resultou na emissão de documentos intitulados (i) certificado de inspeção (23/05/2005 e 01/05/2005) **(Doc. 06)**; e (ii) autorização para embarque **(Doc. 07)**.’

129. Após elencar outros documentos que, segundo entende a defesa, seriam demonstrações documentais de que os produtos que entregou estavam dentro das especificações contratadas, a empresa busca evidenciar uma série de fatores externos que poderiam ter provocado os rompimentos de tubos identificados nas obras da adutora, segue texto:

‘24. Além de comprovar a qualidade dos tubos e conexões – e sua plena conformidade com o Contrato de Fornecimento – os documentos acima demonstram, também, que eventuais rompimentos decorrem **exclusivamente de fatores externos e de responsabilidade de terceiros**, tais como: (i) problemas ocorridos no transporte, armazenamento e manuseio dos tubos e conexões após sua entrega pela O-TEK; (ii) problemas havidos durante a instalação dos tubos e conexões, de responsabilidade do Consórcio Construtor; (iii) frequentes e reiteradas quedas de energia na região, causando fadiga no material fornecido; e (iv) erro de projeto (falha de dimensionamento dos dispositivos de proteção da adutora (ventosas). (peça 42, p. 7).’

130. Quanto ao item III.C, são detalhadas as ocorrências que, na opinião dos defendentes, caracterizaram as falhas de terceiros e afastariam a responsabilidade da empresa fornecedora dos materiais apontados como irregulares, iniciando por problemas atribuídos ao transporte e manuseio dos materiais (peça 42, p. 7-11).

131. Ainda no mesmo subitem, a defesa busca evidenciar que quedas frequentes no fornecimento de energia elétrica e outros eventos operacionais estariam levando a desligamentos constantes das bombas, o que causaria uma mudança brusca de pressão sobre o encanamento, evento conhecido como “golpes de aríete”, o que levaria à fadiga precoce do material, resultando nos rompimentos identificados no caso concreto (peça 42, p. 11-13).

132. Também são apontadas supostas falhas de projeto, focadas no mal dimensionamento dos dispositivos de proteção instalados (ventosas), que, segundo afirmam os responsáveis, teriam a missão de expurgar o ar das tubulações e evitar acréscimo indevido da pressão sobre os tubos e, conforme argumenta, teriam sido efetuadas intervenções inadequadas (furadeira) para ampliar as ventosas, demonstrando que o projeto dimensionou inadequadamente tais soluções e permitiu pressão superior no sistema (peça 42, p. 14).

133. Ao abordar o item IV.A, a defesa tenta evidenciar falhas de terceiros, pelo fato de haver a intenção da Agespisa de substituir a tubulação contratada para ao Trecho 01, por tubulação de ferro fundido, e, no entender da defendente, a substituição impedirá a realização de análise

técnica pericial, comprometendo o prosseguimento deste processo (peça 42, p. 15-16).

134. No tocante ao item IV.B, os responsáveis suscitam o instituto da Decadência, uma vez que, segundo entendem, não se aplica o prazo prescricional aos processos do TCU (peça 42, p. 17-20).

135. Seguindo com seus argumentos, o documento traz os itens IV.C e IV.D, onde afirma que a existência do processo judicial (0015099-19.2013.4.01.4000 – 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí) poderia gerar cobrança em duplicidade (*bis in idem*), uma vez que o objeto é o mesmo desta TCE e já houve pedido de ressarcimento ao erário na esfera judicial (peça 42, p. 21-24).

136. De acordo com o item IV.E, a empresa afirma que não fez parte da avença firmada entre o Ministério da Integração Nacional e o estado do Piauí, figurando apenas na condição de fornecedora dos tubos e conexões utilizados e que todas as especificações definidas no contrato foram cumpridas, não havendo legitimidade para inclusão da empresa no polo passivo da TCE (peça 42, p. 25-26).

137. Tratando-se do mérito em seu item V.A, a defesa volta a afirmar que cumpriu rigorosamente as determinações contratuais e que todos os tubos e conexões que forneceu estavam dentro das especificações de projeto, entendendo que os laudos e testes que apresentou são provas irrefutáveis da adequação do material fornecido, repisando que houve falhas de terceiros no transporte, armazenamento, manuseio e instalação dos tubos (peça 42, p. 27-29).

138. Segundo os argumentos do item V.B, a empresa busca demonstrar que não poderia ser responsabilizada por qualquer débito relativo aos serviços associados com a instalação dos tubos, já que seu contrato foi exclusivamente de fornecimento de materiais, voltando a atribuir as falhas ao Consórcio Construtor (peça 42, p. 30-31).

139. Em suas conclusões, requer a extinção deste processo ou o afastamento das imputações atribuídas à O-Tek e, preliminarmente, suscita a decadência da TCE, extinção do processo ou seu sobrestamento, em razão de existência de processo judicial ou, ainda, o reconhecimento da ilegitimidade da O-Tek para figurar no polo passivo da TCE (peça 42, p. 35-37).

Análise

140. Relembrando, trata-se de análise das alegações de defesa da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., responsável pela fabricação e fornecimento dos tubos e conexões utilizados no Trecho 01 da Adutora do Garrincho e que responde pela ocorrência de rompimentos nas tubulações, logo após o início da operação do sistema.

141. Antes de adentrar no cerne da questão tratada nos autos, é salutar analisar as questões acessórias, apresentadas na peça que trouxe as alegações de defesa, iniciando-se pela alegação de ter ocorrido o instituto da Decadência, uma vez que os responsáveis entendem não haver prescrição nos processos conduzidos pelo TCU.

142. Vale registrar que o entendimento dos responsáveis está equivocado, como se depreende da análise realizada a partir do parágrafo 75, desta, elencando os parâmetros para análise da prescrição no âmbito do Tribunal, bem como o entendimento adotado pela Suprema Corte sobre o assunto.

143. Especificamente sobre o instituto da Decadência, a jurisprudência do Tribunal já formou entendimento para afastar a aplicação deste instituto jurídico quando o TCU exerce sua competência constitucional voltada ao controle externo, como é o caso do processo em tela.

144. Tal entendimento pode ser extraído do enunciado do Acórdão 1614/2010-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO, com o seguinte texto: “Não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999, aos processos por meio dos quais o TCU exerce a sua competência constitucional de controle externo”.

145. São de mesmo entendimento os seguintes Acórdãos: 911/2009-Primeira Câmara, Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; 1606/2010-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; 1742/2010-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO; Acórdão

8206/2020-Primeira Câmara, Relator: WEDER DE OLIVEIRA, dentre outras decisões.

146. Acerca da prescrição, vale aproveitar a análise realizada a partir do parágrafo 75, retro, para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva no caso concreto, uma vez que o objeto contratual foi entregue em meados de 2005 (peça 95) e a citação válida no processo ocorreu apenas em 27/7/2018 (peça 38).

147. Quanto ao débito, repisa-se que o entendimento ainda vigente no Tribunal é pela imprescritibilidade do direito ao ressarcimento, porém, em conformidade com novo entendimento defendido pelo STF, analisado no parágrafo 75 e seguintes, os eventos abaixo podem ser considerados causadores da interrupção na contagem do prazo prescricional:

Tabela 7 - Causas de interrupção da prescrição

Documento	Enquadramento Lei 9.873/1999, art. 2º	Data	Referência
Nota Técnica 01/2006	Inciso II - apuração dos fatos	9/10/2006	peça 8, p. 104-190
Vistoria Técnica 01/2007	Inciso II - apuração dos fatos	27/4/2007	peça 21, p. 145-149
Ação Corretiva 020/2010	Inciso II - apuração dos fatos	14/5/2010	peça 21, p. 135-141
Nota Técnica 009/2011-UGPO	Inciso II - apuração dos fatos	22/2/2011	peça 18, p. 77-85
Nota Técnica RQ 001/2012	Inciso II - apuração dos fatos	3/2/2012	peça 20, p. 35-41
Despacho 202/2014/CGCONV	Inciso II - apuração dos fatos	2/4/2014	peça 20, p. 132
Ofício 494/2015/DGI/SECEX/MI	Inciso I - notificação	22/7/2015	peça 20, p. 185
Relatório da TCE	Inciso II - apuração dos fatos	23/6/2016	peça 23, p. 179-211
Ofício 1013/2018-TCU/SECEX-PI	Inciso I - notificação	1/8/2018	peça 34

Fonte: elaboração própria

148. Perante os eventos acima elencados, verifica-se que, sob o atual entendimento do STF de que o débito e a sanção prescrevem em 5 anos, também não ocorreu a prescrição quinquenal, dado que entre um ato e outro não houve o intervalo de 5 anos. Portanto, o entendimento é de que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à O-Tek Tubos Brasil Ltda. (antiga Amitech Brasil Tubos S/A), sob a ótica de entendimento do TCU, não cabendo a aplicação de penalidade por esta Corte, porém, tal prescrição não alcança débitos eventualmente apurados, bem como a obrigação de ressarcir por eventuais danos atribuíveis à sociedade empresária.

149. Outra questão tangencial, trazida pela defesa, diz respeito à existência do processo judicial (0015099-19.2013.4.01.4000 – 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí) que, na opinião dos defendentes, poderia gerar cobrança em duplicidade (*bis in idem*), já que se discute o mesmo objeto nas duas instâncias (peça 42, p. 21-24).

150. A esse respeito, a jurisprudência do STF é firme em reconhecer a independência das instâncias, exceto nos casos em que o Poder Judiciário deliberar, em ação penal, pela inexistência material dos fatos ou pela negativa de autoria. Vejamos algumas deliberações nesse sentido:

O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União

para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal (MS 25.880, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007).

As sanções penais e administrativas, qualificando-se como respostas autônomas do Estado à prática de atos ilícitos cometidos pelos servidores públicos, não se condicionam reciprocamente, tornando-se possível, em consequência, a imposição da punição disciplinar independentemente de prévia decisão da instância penal. Com a só exceção do reconhecimento judicial da inexistência de autoria ou da inocorrência material do próprio fato, ou, ainda, da configuração das causas de justificação penal, as decisões do Poder Judiciário não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública. (MS 21029, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/1994, DJ 23-09-1994).

151. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) corrobora o que vimos acima, ao interpretar o art. 935 do CC, tendo assentado que a ação em que se discute a reparação civil somente estará prejudicada na hipótese de a sentença penal absolutória fundamentar-se, em definitivo, na inexistência do fato ou na negativa de autoria (AgRg nos EDcl no REsp 1.160.956/PA, Primeira Turma, DJe 07.05.2012, e REsp 879.734/RS, Sexta Turma, DJe 18.10.2010”. (STJ, REsp 1.164.236/MG, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 21.02.2013).

152. Por óbvio, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de garantir a independência das instâncias, admitindo-se apenas influência da esfera penal e somente quando a sentença definitiva decidir pela negação da autoria ou da materialidade, ou seja, quando entender que o fato não ocorreu, ou que o autor não foi aquele indicado no processo.

153. Defende a jurisprudência do Tribunal que a mesma conduta pode gerar consequências diferentes em cada uma das instâncias, tendo em vista a natureza própria de cada uma delas, como se depreende do enunciado do Acórdão 344/2015-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, assim dispondo:

‘A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.’

154. Nesse sentido é o enunciado do Acórdão 2067/2015-Plenário, Relator: BRUNO DANTAS, decidindo com base no seguinte entendimento: ‘A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e cível quando for reconhecida ou provada a inexistência do fato ou a negativa da autoria em relação ao responsável (art. 935 do Código Civil)’.

155. Quanto à existência de processo tramitando em outras instâncias e tratando do mesmo assunto, o enunciado do Acórdão 1295/2007-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO, deixa claro que não impede o prosseguimento do feito nesta Corte, segue excerto:

‘O fato de a mesma causa estar sendo discutida no Poder Judiciário não afasta a competência do TCU para apreciá-la e determinar a adoção de providências que lhe caibam. Não existe litispendência entre processo do TCU e outro que trate do mesmo assunto em tramitação no Poder Executivo ou no Poder Judiciário’.

156. Corroboram com entendimento semelhante os seguintes Acórdãos: 1125/2010-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO; 5701/2013-Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO; 1295/2007-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO

157. Ainda em discussão das teses trazidas pela defesa, a sociedade empresária defende que não poderia ser responsabilizada, pelo fato de não fazer parte do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), uma vez que a avença foi firmada entre o Ministério da Integração Nacional e o estado do Piauí, sendo a empresa contratada apenas para fornecimento de tubos e conexões ao ente federado, o que, a seu ver, realizou em estrita obediência ao contrato que assinou (peça 42, p. 25-



26).

158. Deixando a análise do mérito para tópicos adiante, registra-se que o entendimento da empresa está equivocado, quando defende que não pode ser alcançada pela jurisdição do TCU, por não ter assinado o Convênio, mas apenas um contrato de fornecimento de bens com o estado do Piauí.

159. O Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 traz as previsões que possuem o condão de subordinar a atuação de agentes à ação de controle externo do Tribunal, elencando as hipóteses para tal, segue trecho extraído:

‘Art. 70...

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)’

160. Em complemento, o art. 71, inciso II, da Carta Magna estabelece a jurisdição do TCU em matéria específica, atribuindo a prerrogativa de julgar as contas dos seguintes responsáveis:

‘Art. 71...

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (destaque nosso)’.

161. Neste caso, a empresa responde, se demonstrada sua culpa, independentemente de coparticipação de servidor público, consoante entendimento expresso no enunciado do Acórdão 321/2019-Plenário, Relatora: ANA ARRAES, determinando o seguinte:

‘Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo (arts 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o art 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU)’.

162. Por óbvio, os contratos assinados entre a O-Tek Tubos e o estado do Piauí derivam do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), assinado entre a União e o ente estadual, atraindo, portanto, a competência do TCU para qualquer prejuízo que venha a afetar os recursos federais repassados.

163. Portanto, o entendimento é no sentido de que a O-Tek Tubos pode ser responsabilizada, caso reste demonstrada sua culpa no caso concreto, uma vez que seus contratos com o estado do Piauí estão vinculados aos recursos federais transferidos por intermédio do Convênio 027/2003.

164. Passa-se, agora, para análise do mérito propriamente dito, ou seja, verificação se a O-Tek Tubos cumpriu com suas obrigações contratuais e se existe nexos causal entre o dano apontado pelo Relatório do Tomador (peça 23, p. 179-211) e ações ou omissões que possam ser atribuídas à empresa.

165. Inicialmente, cabe destacar que o fornecimento envolvendo a O-Tek Tubos foi respaldado pelo Contrato 011/2005 (peça 43, p. 1 à peça 51, p. 3) e pelo Contrato 012/2005 (peça 109, p. 9 à peça 114, p. 10), ambos assinados em 31/1/2005.

166. Consta do processo diversos testes encaminhados à Semar/PI (peça 43, p. 61-95), evidenciando as análises laboratoriais de controle de qualidade dos materiais a serem fornecidos no bojo dos contratos citados no parágrafo precedente.

167. Também consta o encaminhamento de uma série de documentos enviados à mesma secretaria citada no parágrafo retro, consoante ofício datado de 1/2/2005 (peça 43, p. 96-138), constando cronogramas, orientações de transporte, manuseio e instalação dos tubos, ferramentas a serem utilizadas, entre outros.

168. Registre-se a existência de diversos ensaios realizados em 17/2/2005 (peça 50, p. 1-8), portanto, em data posterior à assinatura dos contratos de aquisição e anterior à Ordem de Fornecimento, datada de 23/2/2005 (peça 109, p. 5-6).

169. Vale evidenciar a existência do Certificado de Inspeção (Aviso de Embarque), datado de 25/2/2005, demonstrando que estiveram presentes os seguintes profissionais/representantes: Engº Antônio C. S. Godinho, Consultor Pro-Água; Engº Marcos José Craveiro Moreira – UEG/Piauí; e Engº Esnard Sampaio de Abreu – Semar/PI – Gerente de Contrato, concluindo: “Os materiais acima descritos foram submetidos aos ensaios previstos nas normas ISSO/DIN/AWWA e apresentaram resultados satisfatórios” (peça 48).

170. Está registrada a realização de inspeção no local de fabricação dos materiais, conforme Relatório de Inspeção de Fábrica, datado de 12/4/2005 (peça 103, p. 5 à peça 106, p. 5), contando com a presença dos seguintes profissionais/representantes: Técnico da UPGO – Antônio Carlos Santos Godinho – Consultor; Técnicos da Semar: Pedro Marwell Filho – Gerente de Projetos – Semar/PI; Esnard Sampaio de Abreu – Gerente do Contrato/Sistema Adutor Garrincho, não sendo apontado nenhum problema relacionado à qualidade do material produzido.

171. Adicionalmente, há declaração do Consórcio Adutora, responsável pela execução das obras, datado de 8/7/2005 (peça 51, p. 2-3), onde são relacionadas diversas vantagens da utilização do material fornecido pela O-Tek (Amitech).

172. Por meio do Documento 01, de 27/4/2017 (peça 21, p. 145-149), a empresa fornecedora elaborou relatório, apresentando ocorrências de rompimento da tubulação e apresentando orientações técnicas para que os problemas fossem solucionados, não constando manifestação do Consórcio Executor e/ou da Semar/PI.

173. Em 14/5/2010, consta a emissão do Relatório de Ação Corretiva e Preventiva 020/2010 (peça 21, p. 135-141), em que consta a substituição de tubos danificados e o envio de amostra para realização de exames laboratoriais e identificação das causas de rompimento, tendo como resultado os seguintes apontamentos:

‘Os Tubos são PN20, ou seja, não houve enganos de identificação.

Visualmente, a distribuição de material está OK, com boa aparência na distribuição das camadas, não indicando nenhuma anormalidade na distribuição dos materiais na amostra analisada.

O dimensional da amostra está conforme especificação (diâmetro, espessura, distribuição de camadas e dureza Barcol)

Todas as características mecânicas se encontram dentro da especificação, e muito próximas à primeira medição feita em 2005, exceto a Tração Axial, onde houve perda considerável com relação ao valor medido em 2005. Esta perda pode ter ocorrido em função de uma exigência de pressão acima da especificação máxima aos tubos que seria 1,4 XPN, visto que até o momento não identificamos nenhuma anormalidade nos resultados medidos na liberação destes tubos, e, é importante salientar a confiabilidade das medições visto que este projeto passou por Inspeção Externa, ou seja, todas as inspeções para liberação dos lotes foram acompanhadas por um inspetor autorizado pelo Cliente.

Foram observados micro trincas no liner onde não temos histórico de ocorrências anteriores para afirmar a causa, assim, solicitamos o apoio técnico do fornecedor da Resina (Crayvalley) que estará nos apoiando na análise destas possíveis causas no decorrer desta semana, assim que tiver um parecer técnico, estarei informando a todos. (destacamos).’

174. Com relação ao item “e” do parágrafo precedente, consta o “Relatório Técnico sobre parte do tubo recebido pela avaliação” (peça 21, p. 142) onde o fornecedor da resina (Cray Valley) afirma que foram identificados um ataque químico (Hidrólise) e um provável ataque mecânico (pressão elevada), concluindo que os tubos teriam recebido pressão acima daquelas previstas em projeto, o que teria levado às rupturas identificadas.

175. Contrapondo as afirmações descritas no parágrafo imediatamente anterior, foi acostado o ‘Parecer Técnico-Didático sobre as condições de rompimento da tubulação PRFV DN 400 mm da Adutora do Garrincho no trecho ente EE-1 e a ETA/EE-2’ (peça 18, p. 124-157).

176. No extenso e detalhado Parecer, são apresentados diversos cálculos e resultados de inspeções técnicas, com a finalidade de demonstrar que as rupturas ocorreram em pressões bem menores do que aquelas que deveriam ser suportadas pela classe de tubos fornecida, afastando, por completo, a hipótese de excesso de pressão sobre a tubulação, a fadiga pela ocorrência denominada “golpe de aríete” e/ou o mal dimensionamento dos dispositivos de segurança (ventosas). Vejamos alguns trechos:

‘Em outras palavras: o tubo da AMITECH de PRFV C-Tech DN 400 mm na **Classe 20** que foi implantado nos **10 primeiros quilômetros** do trecho 1 da Adutora do Garrincho teria capacidade para resistir até **200 m de pressão dinâmica em regime permanente. Assim, JAMAIS DEVERIA ROMPER COM UMA PRESSÃO MENOR DO QUE 200 m DE ÁGUA.**

A pressão manométrica de projeto do trecho em questão é de **141 m (pressão máxima de regime permanente)**, portanto, ERA PARA OS TUBOS DA AMITECH SUPORTAREM MUITO BEM A PRESSÃO DO SISTEMA SEM ROMPER OU VAZAR QUANDO AS BOMBAS ESTIVESSEM OPERANDO NORMALMENTE.’ (peça 18, p. 131)

177. Explicando detida e didaticamente, o relatório explana sobre o comportamento da coluna de água durante o evento denominado golpe de aríete e demonstra que a pressão provocada sobre a tubulação não seria suficiente para romper os tubos, caso o material fornecido apresentasse a resistência afirmada em projeto.

‘A chegada da água de volta à bomba ‘esbarra’ na válvula de retenção do barrilete das bombas (Leigos: **válvula de retenção** é uma peça que impede o retorno da água. atravessando a bomba e fazendo-a girar em sentido contrário: **barrilete** é o conjunto de peças e tocos de tubos que interliga a água que sai das bombas para a adutora - tubulação de recalque).

Esse ‘esbarro’ da água na válvula de retenção promove um choque que gera a maior sobrepressão durante o transiente hidráulico, chamada de **sobrepressão máxima**. A tubulação junto à bomba sofre uma expansão (dilatamento) tendendo a aumentar seu diâmetro em alguns décimos de milímetro. dependendo do tipo de tubulação. Pode romper ocasionalmente, como se explica na sequência.

Se esta SOBREPRESSÃO for maior do que a capacidade de resistência dos tubos à pressão do golpe de aríete haverá rompimento da tubulação. Para tubos de PRFV na CLASSE 20 esta resistência á sobrepressão é normalizada como sendo **40% em relação à pressão de serviço máxima**, ou seja, se durante o **regime permanente (funcionamento normal das bombas)** a capacidade de resistência da tubulação CLASSE 20 é de **200 m de coluna d'água**, durante o **regime transiente** a capacidade de resistência da tubulação CLASSE 20 teria de ser até **280 m de coluna d'água**.

Infelizmente, os tubos implantados na Adutora do Garrincho ditos ser PRFV CLASSE 20 **estão rompendo numa pressão inferior à do próprio regime permanente que é de 141 m de coluna d'água, tal como se provará pelos ensaios de campo feitos pela AGESPISA.**

Somando-se o desnível geométrico (carga hidráulica estática máxima agindo sobre a tubulação da adutora no nível do barrilete das bombas, conforme projeto da ENGESOFT) de 78.18m mais a SOBREPRESSÃO MÁXIMA resultante do golpe de aríete na condição de PARADA INSTANTÂNEA DAS BOMBAS (que é condição impossível na prática) **chega-se a uma PRESSÃO DINÂMICA MÁXIMA de 142,51 mca. O tubo da Amitech CL20 deveria resistir a UMA PRESSÃO NORMAL DE TRABALHO DE 200 mca, portanto, mesmo com a ocorrência de um hipotético GOLPE DE ARÍETE COM PRESSÃO DINÂMICA MÁXIMA DE 142,5 mca NÃO DEVERIA HAVER ROMPIMENTO!** (peça 18, p. 134-139).’

178. Não se pode olvidar, ademais, que pairam dúvidas razoáveis sobre a fidedignidade das informações fornecidas pela O-Tek (Amitech e coligadas) desde o procedimento licitatório que levou à contratação da responsável, acerca da veracidade das especificações técnicas dos materiais. Também houve suspeita de fraude ao certame praticada pela contratada. Circunstâncias estas que lançam dúvidas, também, sobre o laudo trazido por ela, sugerindo que o rompimento dos tubos decorreu de pressão acima do estabelecido.

179. Cabe salientar que o relatório citado no parágrafo retro não realizou exame sobre a composição dos tubos e/ou sobre suas características físico-químicas, mas somente fez análise sobre o nível de desempenho esperado pelas especificações técnicas, demonstrando que, caso o material apresentasse o desempenho que foi contratado, os rompimentos não teriam ocorrido.

180. Vale registrar que não consta dos autos qualquer evidência de que tenham ocorrido falhas durante o transporte, manuseio e/ou instalação dos materiais, tendo o Consórcio Executor manifestado satisfação e alegado maior facilidade para lidar com os tubos fornecidos (peça 51, p. 2-3).

181. Inicialmente, o Relatório do Tomador (peça 23, p. 179-211) atribuiu à O-Tek apenas o débito referente ao fornecimento dos tubos, porém, a unidade técnica do Tribunal, na instrução datada de 24/5/2018 (peça 27), entendeu que, além dos débitos referentes ao fornecimento dos tubos, a empresa deve responder pelos custos de instalação dos referidos materiais.

182. A medida adotada pela unidade técnica do TCU se mostra acertada, uma vez a fornecedora dos tubos foi a grande responsável pela necessidade de refazimento dos serviços. Ou, dito de outra forma, se os tubos tivessem apresentado o desempenho contratado, não haveria a necessidade de realizar todo o serviço de instalação novamente, agora com a necessidade de retirada do material imprestável, para substituição por outro que atenda ao desempenho esperado.

183. Cabe lembrar que o TCU tem defendido que a empresa contratada não está livre de responsabilidade simplesmente pela assinatura do termo de recebimento das obras, quando detectadas falhas de qualidade nos serviços prestados, consoante enunciado do Acórdão 2975/2014-Segunda Câmara, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, nos seguintes termos: “A responsabilidade de empresa não pode ser afastada na presença de evidências que sinalizem para a má qualidade de serviços por ela executados, nem mesmo quando o gestor atesta a conclusão do objeto.”.

184. Corrobora com o entendimento listado no parágrafo retro o enunciado do Acórdão 7442/2013-Primeira Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, que traz entendimento no seguinte sentido:

‘A utilização de material inadequado, que compromete a segurança, o desempenho e a própria funcionalidade da obra, constitui irregularidade grave e é causa suficiente para imputação de débito pela totalidade dos recursos repassados, tendo em vista que o objeto executado não atingiu plenamente a finalidade do convênio.’

185. No caso concreto a responsabilidade da empresa está demonstrada quando entrega um produto (tubos e conexões) afirmando que o desempenho seria suficiente para resistir a uma pressão nominal de até 280 mca = 28 bar e ocorre rompimento dessa tubulação a uma pressão de apenas 129 mca = 12,5 bar (peça 18, p. 157), ou seja, menos da metade da capacidade contratada.

186. Por todo o exposto, as alegações de defesa não tiveram o condão de justificar as irregularidades e/ou de afastar responsabilidades, não havendo elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas da O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27), 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.

Alegações de defesa de Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00)

187. O Sr. Dalton Melo Macambira foi citado por força do Ofício 1011/2018-TCU/SECEX-PI, de 11/7/2018 (peça 32), com ciência de recebimento em 2/8/2018 (peça 62), na qualidade de Ex-Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí e em razão de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), diante da inexecução parcial do objeto e constatação de rompimentos na tubulação instalada.

188. Para responder ao Tribunal, o gestor constituiu advogado nos autos (peça 70), elaborou e fez chegar a esta Corte petição contendo suas alegações de defesa (peça 72), que passam a ser detalhadas a analisadas adiante.

189. O documento inicia com a identificação do responsável, bem como relacionando seus advogados constituídos nos autos, informando que as comunicações devem ser dirigidas a seus representantes legais (peça 72, p. 1-2).

190. De forma preliminar, apresenta argumentos para defender a tempestividade de suas alegações de defesa e informa dados iniciais sobre a contratação aqui analisada e sobre as prestações de contas que o gestor alega ter efetuado (peça 72, p. 2).

191. Ato contínuo, apresenta breve resumo sobre as constatações registradas neste processo, bem como os principais desdobramentos, para se chegar aos valores atribuídos em débito, os responsáveis arrolados até aqui e afirma que todas as providências a cargo do gestor foram adotadas a tempo e a contento, inclusive a prestação de contas, arguindo que as falhas apontadas fogem à responsabilidade atribuível ao servidor (peça 72, p. 3-5).

192. Complementa seus argumentos afirmando que o gestor apenas tomou conhecimento das irregularidades após o recebimento definitivo das obras, ocorrido em abril de 2010, e que o termo de recebimento foi assinado por uma comissão formada por três engenheiros, o que, na visão do defendente, evidencia necessária cautela de sua parte.

193. Reitera que houve procedimento licitatório regular, que os materiais foram submetidos a testes e ensaios de resistência, a execução das obras contou com supervisão por empresa especializada e por engenheiros da Semar/PI e as obras foram recebidas definitivamente por comissão formada por engenheiros da supervisora e da Semar/PI (peça 72, p. 9).

194. Informa que as providências necessárias foram tomadas para resguardo ao erário, acionando judicialmente as empresas fornecedoras dos tubos e conexões, consoante ação impetrada na justiça sob número 0015099-19.2013.4.01.400 (peça 72, p. 9-10).

195. Relembra que a entrega dos tubos era acompanhada de testes, supervisionados por engenheiros e que o gestor não possuía qualificação técnica para realizar qualquer análise quanto à qualidade do material recebido (peça 72, p. 11).

196. Quanto à Estação de Tratamento de Água – ETA, assevera que o conjunto de automação foi entregue à empresa de saneamento do Piauí – Agespisa, em abril de 2010, que os responsáveis atestaram que todo o sistema se encontrava em pleno funcionamento, tendo a fiscalização ocorrido quase um ano depois, sem que qualquer problema tenha sido relatado nesse período (peça 72, p. 11).

197. Acrescenta que os pagamentos eram realizados sempre após a entrega e conferência dos materiais, inclusive com ateste de que estavam dentro das especificações técnicas, o que, na visão do gestor, evidencia a adoção de cautela e afasta sua responsabilidade (peça 72, p. 11-12).

198. Suscitando prescrições da Lei 13.655/2018 (nova LINDB), requer que sejam analisadas as circunstâncias que cercavam o gestor no momento da tomada de decisão, de modo a considerar as peculiaridades que o caso apresentava para manifestação do defendente, argumentando que as aquisições e os pagamentos foram respaldados em documentos técnicos válidos e idôneos, que os rompimentos na tubulação ocorreram sem culpa ou dolo de sua parte e que as ações judiciais cabíveis foram adotadas para resguardar o erário (peça 72, p. 13-14).

199. Embora reconhecendo a independência entre as instâncias, solicita que esta TCE seja

sobrestada até a conclusão do julgamento definitivo no processo judicial 0015099-19.2013.4.01.4000, pois, segundo seu entender, a instância judicial apontará a melhor forma de ressarcimento ao erário pelos danos identificados, arguindo que seu patrimônio e renda não são compatíveis com o débito apontado na citação (peça 72, p. 15).

200. Nos pedidos, requer o completo afastamento de qualquer responsabilidade na execução do Convênio 27/2003 (SIAFI 499.682), o sobrestamento da TCE para aguardar julgamento da instância judicial e prorrogação de prazo, por mais vinte dias, para juntada de outros documentos (peça 72, p. 17).

Análise

201. Apenas para recordar, trata-se de análise das alegações de defesa do Sr. Dalton Melo Macambira, citado na qualidade de Ex-Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí, em razão de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), diante da inexecução parcial do objeto e constatação de rompimentos na tubulação instalada.

202. Seguindo o modelo de análise adotado para outros responsáveis, serão analisadas as teses apresentadas pela defesa, para, no segundo momento, realizar aprofundamento nas questões do caso concreto, aproveitando-se aquilo que já foi analisado para os demais arrolados.

203. A primeira questão a ser enfrentada diz respeito ao pedido para sobrestamento dos autos desta TCE, sob alegação de aguardar a decisão definitiva do processo judicial de número 0015099-19.2013.4.01.4000. E aqui cabe aproveitar a análise realizada no parágrafo 145 e seguintes, desta, para reafirmar a independências das instâncias e as condições para continuidade deste processo.

204. Quanto à afirmação de insuficiência de renda e/ou de bens para fazer frente ao débito passível de imputação, a jurisprudência desta Corte tem entendimento que esse critério não tem o condão de afastar o débito e nem mesmo de influenciar na gradação de eventual multa a ser aplicada pelo Tribunal, conforme se depreende do enunciado do Acórdão 1005/2015-Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, com o seguinte conteúdo:

‘Alegações de hipossuficiência financeira, idade avançada e doença grave são incapazes de afastar débito imputado a responsável. Discussões da espécie devem ser efetuadas na fase de execução do acórdão condenatório, sendo possível ainda o parcelamento das dívidas, no âmbito do TCU, em razão de situação econômica desfavorável do devedor.’

205. Corroboram com entendimento similar os seguintes Acórdãos: 670/2017-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES; 7602/2015-Primeira Câmara, Relator: BRUNO DANTAS; 3248/2015-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER; 2053/2016-Plenário, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO, dentre outras decisões.

206. No que concerne à análise das novas determinações trazidas pelo art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela Lei 13.655/2018 (nova LINDB), o Tribunal já tem entendimento firmado no sentido de que a grave inobservância do dever de cuidado configura erro grosseiro, conforme enunciado do Acórdão 2924/2018-Plenário, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO, assim dispondo: ‘Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave’.

207. Em maior detalhamento do que se entende por erro grosseiro, o Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO, acrescenta a seguinte definição: ‘Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado’.

208. Tratando especificamente de convênios, o enunciado do Acórdão 2681/2019-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER, detalha que o descumprimento de cláusula expressa em termo de convênio pode ser caracterizado como erro grosseiro, segue excerto:

‘Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o

descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa.’

209. Quanto a considerar as circunstâncias do caso concreto, o TCU tem entendimento no sentido de que devem ser considerados aspectos como: o nível de gravidade dos ilícitos, as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia com casos similares. Tudo isso conforme entendimento constante de enunciado do Acórdão 1137/2019-Primeira Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO, com o texto a seguir:

‘No âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida.’

210. São de mesmo entendimento os seguintes Acórdãos: 992/2017-Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES; 1747/2018-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ, 2305/2010-Primeira Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER e outros.

211. Superadas questões preliminares, cabe aprofundamento no mérito do caso concreto, ou seja, estabelecer se houve, ou não, culpa grave do gestor pelas irregularidades ensejadoras dos débitos aqui apurados, configurada em falha no seu dever de cuidado com a coisa pública.

212. De acordo com afirmações trazidas no campo Histórico (parágrafo 41, desta) e registradas nas atas da Licitação Internacional para aquisição de tubos e conexões para o Sistema Adutor do Garrincho (peça 19, p. 2-83), ficou evidenciado que a empresa contratada para fornecimento dos tubos que apresentaram defeitos, O-Tek Tubos (Edra Amitech), havia sido desclassificada no certame por diversas irregularidades documentais e suspeitas de fraude ao procedimento licitatório.

213. O que ficou registrado nas atas referenciadas é que houve a participação de quatro concorrentes que levantaram suspeitas: Amitech Brasil Tubos, Edra Industrial, Edra Saneamento e Consórcio Edra Amitech, quando, na verdade, tratava-se de um único grupo empresarial, usando o artifício de simular uma concorrência entre as próprias empresas do grupo, para buscar vantagem indevida no certame.

214. Vale registrar que documentos técnicos, relacionados à garantia de qualidade e testes de resistência a longo prazo dos tubos, foram questionados no procedimento licitatório, havendo suspeita de que as informações constantes dos laudos apresentados teriam sido extraídas de publicações de outras empresas, disponíveis na Internet, segue trecho:

‘- nem a EDRA Saneamento Básico Indústria e Comércio Ltda, nem a AMITECH Brasil Tubos S.A, nem o Consórcio, apresentaram como exigido pelo Edital, laudos que comprovem de forma inequívoca a realização dos testes necessários, em especial dos testes de HDB e SB para os materiais ofertados. Registra-se que a exigência destes testes é fundamental para aferir-se a qualidade do material ofertado e, além disto, a inclusão, da exigência no edital foi solicitada ao Banco Mundial que, expressamente, a autorizou (conforme Adendo I, no Anexo 6). Ressalta-se que a AMITECH Brasil Tubos S.A do consórcio apresentou um atestado sobre a realização de ensaio SB₅₀ com resultados idênticos aos apresentados pela Flowtite, no Report Number T-91-IOi-R de 15/05797, publicado na INTERNET’;

215. As constatações da comissão de licitação foram submetidas à apreciação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – Banco Mundial, financiador do projeto, constando cópia de mensagem enviada pela instituição em 24/8/2004 (peça 19, p. 62), onde discorda da desclassificação das propostas, sugere reanálise do caso e solicitação de documentação complementar, por privilegiar a proposta de menor custo (Edra Amitech).

216. Em 21/6/2004, houve nova reunião para ‘apreciação final da adequação das propostas



aos documentos da concorrência' (peça 19, p. 65-71), onde foram repisadas todas as irregularidades detectadas no procedimento licitatório, porém consta apenas parte do documento, não podendo ser visualizada a decisão tomada pela comissão.

217. Por meio do Ofício 771/GG, datado de 26/10/2004 (peça 19, p. 73-75), o então Governador do Estado do Piauí, José Wellington Barroso de Araújo Dias, alertou o Secretário de Infra-Estrutura Hídrica/MI (Ministério da Integração Nacional) sobre os indícios de irregularidade na licitação e sobre a existência de diversos casos de falhas de qualidade em material similar utilizado por outros estados do Nordeste, que enfrentavam problemas com vazamento e com “jogo de empurra” no momento de buscar soluções para os problemas identificados.

218. Com expedição do Ofício GAB. 202/04-A, de 16/11/2004, o Sr. Dalton Melo encaminhou ao Banco Mundial as novas conclusões da comissão de licitação, chamando a atenção para a gravidade dos fatos e solicitando que fosse mantida a decisão da comissão de licitação, ou seja, que fosse desclassificada a proposta da Edra/Amitech (peça 19, p. 77-83).

219. Em resposta ao ofício mencionado no parágrafo precedente, o BIRD encaminhou o documento datado de 2/12/2004 (peça 19, p. 85-87), no qual volta a recusar os argumentos da Semar/PI e reafirma que outros projetos financiados pela instituição confirmariam a qualidade dos tubos fornecidos, vale leitura:

‘As evidências técnicas encontradas confirmam a nossa posição inicial. Primeiro a maioria das obras do PROAGUA, cujas características são semelhantes às da Adutora do Garrincho, utilizaram material semelhante (Anexo III) e não existem evidências de problemas sistemáticos com tipo de material. Esta posição fica evidenciada pelo fato da UGPO/SIH/MI continuar a aceitar pleitos estaduais para utilização do material. Segundo, após consultas diretas a vários estados, ficou evidenciado que não existe uma posição contrária à utilização deste material. Todas as Secretarias consultadas utilizaram e continuarão a utilizar o material para suas obras. Alguns problemas observados foram decorrentes do manuseio inapropriado dos tubos pelos construtores e/ou por sua utilização fora das especificações técnicas. Os Estados consultados afirmam que continuarão a utilizar o material e que estão exigindo, porém, os cuidados adequados por parte das empresas construtoras e uma supervisão cuidadosa. Finalmente, com relação ao parecer técnico da Comissão Especial de Licitação, referendado por esta SEMAR, após nova análise, o Banco Mundial está impossibilitado de concordar com a recomendação da Comissão.

Com relação aos aspectos legais apresentados pela Comissão Especial de Licitação da SEMAR para justificar a desclassificação dos primeiros dois colocados: Consórcio EDRA/AMITECH e EDRA Industrial, os nossos especialistas não concordam com a posição apresentada pela Comissão, e consideram que os temas levantados não justificam a desclassificação.

Gostaríamos também de nos referir a uma das assertivas levantada por V.Sa., durante a nessa reunião de 10 de novembro de 2004. O Banco, absolutamente, não obriga, induz, ou recomenda que o cliente contrate serviços ou adquira materiais que não deseje. O nosso papel é o de observar as normas e os procedimentos dos acordos de empréstimo, o que nos é exigido pelos nossos mutuários. Neste caso, estamos apenas informando a V.Sa., que não podemos concordar com a solução proposta para a utilização de recursos provenientes do Acordo de Empréstimo 4310-BR. No entanto, quanto a utilização de outros recursos, o Estado do Piauí e o Ministério da Integração Nacional, caso venha a concordar com os argumentos da SEMAR, são soberanos para tomar a decisão que lhes pareça mais apropriada. (**destaques nossos**).’

220. Pelo exposto no breve histórico dos parágrafos antecedentes, podemos tirar algumas conclusões sobre os eventos que levaram à contratação da O-Tek (Amitech):

221. Primeiro, que os gestores do estado do Piauí: Comissão de Licitação, Governador e Secretário, identificaram problemas nos documentos apresentados pela Amitech e suas

coligadas, além de falhas de qualidade em outros locais onde os produtos foram utilizados e consideraram as ocorrências graves o suficiente para desclassificar a empresa do certame licitatório.

222. Segundo, como os recursos foram financiados pelo BIRD, a desclassificação das propostas dependia de concordância da instituição, a qual discordou e condicionou o repasse de recursos à contratação com as empresas que apresentaram os menores preços no certame, ainda que dúvidas razoáveis tenham sido levantadas sobre regularidade e adequação da documentação apresentada e sobre histórico de falhas de qualidade do produto em outras unidades da federação.

223. Terceiro, que as obras contratadas são de grande vulto e consomem parcela significativa de recursos e sem o apoio dos recursos oriundos do BIRD dificilmente o estado do Piauí teria condições de realizar a obra e levar água tratada para sua população na mesma proporção do projeto em tela.

224. Durante a contratação/execução do projeto, foram exigidos testes de qualificação do material (peça 43, p. 61-95); termo de garantia de qualidade dos produtos (peça 92); orientações para manuseio, transporte e instalação (peça 43, p. 96-138); ensaios tecnológicos do material produzido (peça 50); inspeção do material antes do embarque (peça 48); inspeção dos locais de fabricação (peças 48-49); vistoria técnica durante a execução (peça 21, p. 145-149); ações corretivas para os defeitos identificados (peça 21, p. 135-141) e acionamento judicial para ressarcimento de danos causados pela contratada (peça 20, p. 119-120).

225. As ocorrências listadas possuem o condão de demonstrar que o gestor adotou todas as medidas ao seu alcance, desde a origem da licitação, para evitar que o dano ocorresse e, após a constatação da irregularidade, acionou os meios judiciais cabíveis para buscar a recomposição ao erário.

226. Tais posturas podem ser consideradas aquelas esperadas de um gestor administrativo médio, diligente e atento no trato com a coisa pública, uma vez que as ações que estavam sob sua competência foram adotadas para evitar a contratação da empresa fornecedora do material irregular e, uma vez vencido pelas circunstâncias que o cercavam (decisão do BIRD), adotou todas as medidas disponíveis para garantir o controle de qualidade durante o processo produtivo e, ainda, após constatados os defeitos, acionou administrativamente a empresa para os reparos e substituição do material defeituoso e acionou judicialmente os fornecedores para ressarcimento ao erário.

227. Pela análise retro, não há nos autos nexos causal que vincule ação ou omissão do gestor pelo dano apurado nesta TCE, o que impõe o provimento das alegações de defesa apresentadas, consoante se abstrai de enunciado do Acórdão 62/2007-Segunda Câmara, Relator: UBIRATAN AGUIAR, com deliberação nos seguintes termos: “Descaracterizada a conduta dolosa ou culposa do agente público ou do nexo de causalidade entre a sua conduta e o prejuízo causado ao erário, impõe o provimento, no todo ou em parte, da peça recursal, com a exclusão da responsabilidade dos agentes envolvidos.”.

228. Por todo o exposto, o entendimento é pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00), diante da não comprovação de ato ou omissão sua que apresente nexo de causalidade com o dano apurado nos autos, cabendo o julgamento pela regularidade de suas contas.

CONCLUSÃO

229. Recordando, trata-se de análise de alegações de defesa no bojo da TCE instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em desfavor de Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00); O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27); e Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ: 07.095.824/0001-31), em razão da aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 027/2003 (Siafi 499.682), celebrado entre o Ministério e o Estado do Piauí, tendo por objeto a implantação do Sistema Adutor do Garrincho.

230. As alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho merecem ser acatadas, uma

vez que diversos documentos ao longo do processo evidenciam que a automação da Estação de Tratamento de Água – ETA foi instalada e entregue em pleno funcionamento, bem como que ela ainda forneceu novos equipamentos, que, por decisão da Agespisa e, portanto, do conveniente, não foram instalados (parágrafo 68).

231. No caso da O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27), as alegações de defesa não tiveram o condão de justificar as irregularidades e/ou de afastar responsabilidades, não havendo elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, cabendo julgar irregulares suas contas e a condenação da empresa ao débito informado na citação, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido (parágrafo 123).

232. Já com relação ao Sr. Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00), o entendimento é pelo acolhimento das alegações de defesa, diante da não comprovação de ato ou omissão sua que apresente nexo de causalidade com o dano apurado nos autos, cabendo o julgamento pela regularidade de suas contas (parágrafo 185).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

233. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, acolher as alegações de defesa do Sr. Dalton Melo Macambira (CPF: 240.291.573-00) e do Consórcio Adutora do Garrincho (CNPJ 07.095.824/0001-31), composto pelas empresas Construtora Getel Ltda. (CNPJ 06.535.819/0001-30), Construtora Jurema Ltda. (CNPJ: 05.802.590/0001-90) e Mucuripe Construtora Ltda. (CNPJ: 02.087.446/0001-20), julgando suas contas regulares, dando-se-lhes quitação;

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 da sociedade empresária O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27), condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, abatendo-se as quantias eventualmente já recolhidas, 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 à O-Tek Tubos Brasil Ltda. (CNPJ: 02.865.153/0001-27)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$	TIPO D/C
27/4/2005	290.033,34	D
27/4/2005	753.276,78	D
20/5/2005	1.029.751,20	D
9/9/2005	468.435,84	D
20/5/2005	81.182,78	D
28/6/2005	942.474,74	D
9/9/2005	50.035,79	D
26/11/2008	656.550,46	D

Valor atualizado (com juros) em 31/5/2021: R\$ 9.656.510,83

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

d) 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 dívida 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 comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a 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;

e) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional (sucessor do Ministério da Integração Nacional) e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

3. O Ministério Público/TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, no parecer que constitui a peça 141, dissentiu do posicionamento da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), por considerar que, diante da natureza eminentemente técnica dos argumentos apresentados pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. seria necessário um maior aprofundamento na análise das questões levantadas pela defesa, de tal forma que os autos deveriam ser encaminhados à unidade técnica especializada (a então Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom), para emissão de parecer conclusivo acerca das irregularidades detectadas nestes autos, de forma a subsidiar o exame de mérito destas contas.

4. Por meio do despacho que constitui a peça 142, determinei o envio desta TCE à unidade técnica especializada em obras hídricas, para que se manifestasse quanto às questões suscitadas pelo **Parquet**, autorizando a realização das diligências que se fizessem necessárias.

5. Após analisar os aspectos técnicos de hidráulica levantados nestes autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) anuiu ao posicionamento da SecexTCE (peças 138/140), fazendo um ajuste apenas no tocante ao exame da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, tendo em vista que a última instrução acostada aos autos foi anterior ao advento da Resolução/TCU 344/2022 (peças 153/155).

6. Diante esse contexto, aplicando esse mais recente entendimento desta Corte de Contas, a unidade técnica especializada considerou ser possível identificar diversas causas de interrupção de contagem da prescrição, conforme devidamente detalhado em seu parecer, de tal forma que restou afastada a ocorrência da prescrição quanto à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda.

7. Em sua instrução final de mérito (peças 156/158), a AudTCE manifesta sua total concordância com as ponderações da AudUrbana, de tal forma que o encaminhamento uniforme de ambas as unidades técnicas é no sentido de acolher as alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho e do Sr. Dalton Melo Macambira, por não ter sido comprovada a falta de operação do sistema de automação da ETA, e de julgar regulares suas contas, dando-lhes quitação plena, bem como de atribuir a responsabilização quanto aos rompimentos na tubulação do trecho 1 somente à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., razão pela qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com sua consequente condenação ao ressarcimento do débito apurado e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. A empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. anexou, aos autos, pedido de prorrogação de prazo de trinta dias (peça 160), para que pudesse se manifestar acerca das duas últimas instruções das unidades técnicas deste Tribunal, bem como pudesse finalizar a elaboração de novo parecer técnico, tendo realizado, em acréscimo, solicitação de complementação dos trabalhos periciais e de suspensão dos atos praticados nos autos a partir de 10/6/2024.

9. O representante do Ministério Público/TCU, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé,

manifesta-se de acordo com o exame empreendido pela Unidade especializada, tecendo as seguintes ponderações meritórias (peça 162):

“8. De minha parte, alinho-me à proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica.

9. No que tange à prescrição, foram identificados, à luz da Resolução TCU 344/2022, eventos interruptivos que afastam sua ocorrência neste processo (peça 156, parágrafo 24).

10. Quanto ao mérito, verifica-se que o parecer emitido pela AudUrbana examinou e refutou todas as alegações técnicas apresentadas pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (peça 153). O referido parecer, em síntese:

a) descartou a ocorrência de pressão excessiva da rede em relação à especificação dos tubos;

b) concluiu que os problemas de armazenamento, manuseio, transporte e instalação constatados não seriam suficientes para justificar a dimensão dos rompimentos ocorridos;

c) afastou a ocorrência de fadiga do material do tubo ocasionada por oscilações excessivas de pressão da rede e falhas nos dispositivos de proteção.

11. Adicionalmente, o parecer atribuiu os problemas ocorridos ao fato de a resistência dos tubos fornecidos ser menor que a especificada (peça 153), nos seguintes termos:

‘184. **Dessa forma, é possível concluir que as dezenas de rompimentos da tubulação foram causadas pela incapacidade dos tubos C-PRFV PN 20 suportarem as condições de uso da adutora.** Essa conclusão é suportada no fato de que os rompimentos ocorreram sem que a pressão da rede atingisse valores sequer próximos à capacidade nominal de resistência dos tubos, conforme informações extraídas do relatório de monitoramento do Sistema Adutor do Garrincho.

185. **Além disso, demonstrou-se nesta instrução que a qualidade dos tubos não foi devidamente comprovada e que as hipóteses defendidas pela empresa O-Tek que poderiam ter ocasionado os rompimentos foram consideradas como não factíveis,** uma vez que os documentos apresentados não as referendam, ora por não confirmarem a ocorrência do problema suscitado e ora por não demonstrarem nexo de causalidade entre os problemas e a magnitude dos danos verificados na rede.’ (destacamos)

12. Em face do relatado, não há elementos que permitam afastar a responsabilidade da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. pela irregularidade que motivou sua citação (**‘rompimentos na tubulação do trecho 1’**). Afigura-se pertinente, portanto, a proposta de julgar irregulares suas contas, condenando-a ao ressarcimento do débito apurado e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

13. Assiste razão à unidade técnica em propor o afastamento da responsabilidade do Sr. Dalton Melo Macambira – citado em solidariedade com a O-Tek Tubos Brasil Ltda. –, uma vez que não se identificou nexo causal entre ação ou omissão desse gestor e o dano relativo a essa irregularidade.

14. No que diz respeito à irregularidade que ensejou a citação solidária do Sr. Dalton Melo Macambira e do Consórcio Adutora do Garrincho (composto pelas empresas Construtora Getel Ltda., Construtora Jurema Ltda. e Mucuripe Construtora Ltda.) – **‘não operação do sistema de automação da ETA’** –, a unidade especializada assinalou o desencontro de informações entre alguns documentos constantes dos autos, ora afirmando que tudo foi entregue de forma completa e funcional e ora reafirmando irregularidades no funcionamento dos itens entregues. A então SecexTCE destacou:

a) a existência de documentos afirmando que houve a entrega e montagem dos equipamentos e que estes funcionaram a contento, havendo apenas a necessidade de procedimentos de configuração e regulagem do maquinário instalado (peças 16, p. 14-27, e 18, p. 166-168);

b) o recebimento definitivo das obras (peças 73-91), sem registro de falha ou irregularidade na instalação e/ou operação de qualquer maquinário;



c) a ausência de evidência concreta de que tenha havido qualquer irregularidade praticada pelo Consórcio contratado, havendo, inclusive, afirmações de que o objeto foi executado em conformidade com o contratado e entrou em operação;

d) os bens passaram a incorporar o patrimônio do Estado do Piauí, que atestou o recebimento definitivo e sua correta instalação e funcionamento, e os repassou aos cuidados de sua Agência de Águas (Agespisa).

15. Diante disso, anuo à proposta de acolher as alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho e do Sr. Dalton Melo Macambira, visto não estar devidamente comprovada a ocorrência da falha que levou à sua citação.

16. Em face do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela AudTCE (peças 156-158).”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em apreciação a Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Dalton Melo Macambira, ex-Secretário Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. e de seu dirigente, Sr. André Luis de Barros Joaquim, e do Consórcio Adutora do Garrincho e de seu administrador Sr. José Francisco dos Santos Rufino, em razão de irregularidades na execução do Convênio 27/2003 (Siafi 499.682), celebrado com o Estado do Piauí, com o objetivo de implantar o Sistema Adutor do Garrincho (peça 2, p. 203).

2. Para a consecução da finalidade do ajuste, foram previstos, originalmente, recursos no montante total de R\$ 28.759.093,00, dos quais R\$ 23.007.274,40 a cargo do órgão conveniente e R\$ 5.751.818,60 à título de contrapartida (peça 2, p. 203-216). Após serem pactuados termos aditivos de incremento de valor, os recursos federais passaram a totalizar R\$ 29.760.778,00, tendo sido repassados em parcelas, entre julho de 2004 e janeiro de 2008 (peças 3, p. 78 a 174 e 180/181; 4, p. 134; 5, p. 97; 9, p. 197; 15, p. 152; 18, p. 200; e 20, p. 64).

3. O Sistema Adutor do Garrincho é constituído das seguintes etapas: a) Adutora do Garrincho - Adutora com captação no açude Petrônio Portela composta de: sistema de captação por flutuante; 9 estações elevatórias; estação de tratamento de água tipo FAD; 14 reservatórios; 189,50 km de adutoras com diâmetros variando entre 400mm e 75mm, além de sistema de automação; b) Sistema Independente de Fartura, composto de: ampliação do açude Fartura; sistema de captação em flutuante e sistema simplificado de desinfecção (ETA); e c) Sistema Independente de Caracol, composto de: implantação de 5(cinco) poços profundos; sistema simplificado de desinfecção (ETA); construção de reservatório apoiado de 250m³ e implantação de 15 km de rede elétrica (peça 2, p. 9 e 40 a 53).

4. A vigência do instrumento, após a celebração de vários termos aditivos, estendeu-se de 29/12/2003 e 31/12/2008 e, por meio do Ofício Gab 92/09, de 28/1/2009, o secretário da Semar/PI enviou a última prestação de contas parcial, com efeito de contas final, no valor de R\$ 6.464.814,05, correspondendo a R\$ 4.347.000,00 da União, e a R\$ 1.086.749,99 de contrapartida e R\$ 1.031.064,06 de rendimentos financeiros (peças 16, p. 32 a 236 e 17, p. 1 a 202). Os extratos bancários, recibos e notas fiscais estão acostados às peças 16 (p. 76 a 135) e 17 (p. 10 a 195).

5. Os contratos formalizados, até o quarto termo aditivo, para execução do aludido convênio foram os seguintes (peça 3, p. 206):

Contrato	Contratada	Finalidade	Valor original (R\$)
28/2004	ENGESOF	Supervisão das Obras e Elaboração de Projeto Executivo.	1.499.060,33



29/2004	Consórcio Garrincho	Execução das Obras e fornecimento parcial de bens.	19.567.251,46
11/2005	Amitech Brazil Tubos S/A (atualmente denominada O-Tek Tubos Brasil Ltda.)	Fornecimento de Tubos DN 400 mm Classe de Pressão 10 a 16 kgf/cm ² .	7.503.366,88
12/2005	EDRA Industrial Ltda.	Fornecimento de Tubos DN 250 a 100 mm Classe de Pressão 16 kgf/cm ² .	753.765,89
13/2005	TIGRE S/A	Fornecimento de Tubos DN 250 a 75 mm Classe de Pressão 10 kgf/cm ² .	5.934.902,18
Total =			35.258.346,74

6. No Relatório de Tomada de Contas Especial 31/2016, datado de 23/6/2016 (peça 23, p. 179 a 211), está consignado um débito, no valor total original de R\$ 4.445.026,94, referente à: a) falta de operação do sistema de automação da Estação de Tratamento de Água (R\$ 173.286,01); e b) redução da capacidade de adução à metade da projetada/contratada para o trecho entre a barragem Petrônio Portela e a ETA, em decorrência de rompimentos das tubulações por utilização de tubos com qualidade inferior às especificações de projeto (R\$ 4.271.740,93).

7. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 23, p. 221) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 23, p. 231).

8. No âmbito deste Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (Secex/PI) realizou a citação solidária do Consórcio Adutora da Garrincho – bem como das construtoras que a compuseram (Construtora Getel Ltda., Construtora Jurema Ltda. e Mucuripe Construtora Ltda.) – e do Sr. Dalton Melo Macambira, em face da “não operação do sistema de automação da ETA”; e desse último em solidariedade com a empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., em razão de “rompimentos na tubulação do trecho 1” (peças 27, 32 a 34, 40, 41, 129 e 130). As alegações de defesa foram juntadas às peças 42 a 61, 72 a 114, 121, 131, 133 e 134.

9. Após análise das defesas apresentadas, bem como dos demais elementos constantes dos autos, a unidade técnica propôs acolher as alegações do Sr. Dalton Melo Macambira e do Consórcio Adutora da Garrincho, julgando regulares suas contas. Propôs, ainda, julgar irregulares as contas da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. e condená-la ao pagamento do débito atinente à falha que lhe foi imputada. Com base no Acórdão 1.441/2016 – Plenário, a unidade instrutiva reconheceu, segundo entendimento então vigente, a prescrição da pretensão punitiva relativamente à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., motivo pelo qual deixou de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 138 a 140).

10. O Ministério Público/TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, não parecer que constitui a peça 141, dissentiu do posicionamento da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), por considerar que, diante da natureza eminentemente técnica dos argumentos apresentados pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., seria necessário um maior aprofundamento na análise das questões levantadas pela defesa, de tal forma que os autos deveriam ser encaminhados à unidade técnica especializada (a então Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom), para emissão de parecer conclusivo acerca das irregularidades detectadas nestes autos, de forma a subsidiar o exame de mérito destas contas.

11. Por meio do despacho que constitui a peça 142, determinei o envio desta TCE à unidade técnica especializada em obras hídricas, para que se manifestasse quanto às questões suscitadas pelo **Parquet**, autorizando a realização das diligências que se fizessem necessárias.

12. Após analisar os aspectos técnicos de hidráulica levantados nestes autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) anuiu ao posicionamento da SecexTCE (peças 138/140), fazendo um ajuste apenas no tocante ao exame da prescrição das



pretensões punitivas e de ressarcimento, tendo em vista que a última instrução acostada aos autos foi anterior ao advento da Resolução/TCU 344/2022 (peças 153/155).

13. Diante desse contexto, aplicando o mais recente entendimento desta Corte de Contas, a unidade técnica especializada considerou ser possível identificar diversas causas de interrupção de contagem da prescrição, conforme devidamente detalhado em sua instrução, de tal forma que restou afastada a ocorrência da prescrição quanto à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda.

14. Em sua instrução final de mérito (peças 156/158), a AudTCE manifesta sua total concordância com as ponderações da AudUrbana, de tal forma que o encaminhamento uniforme de ambas as unidades técnicas é no sentido de acolher as alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho e do Sr. Dalton Melo Macambira, por não ter sido comprovada a falta de operação do sistema de automação da ETA, e de julgar regulares suas contas, dando-lhes quitação plena, bem como de atribuir a responsabilização quanto aos rompimentos na tubulação do trecho 1 somente à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., razão pela qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com sua consequente condenação ao ressarcimento do débito apurado e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. A empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. anexou aos autos, 27/06/2024, pedido de prorrogação de prazo de trinta dias (peça 160), para que pudesse se manifestar acerca das duas últimas instruções das unidades técnicas deste Tribunal, bem como pudesse finalizar a elaboração de novo parecer técnico, tendo realizado, em acréscimo, solicitação de complementação dos trabalhos periciais e de suspensão dos atos praticados nos autos a partir de 10/6/2024.

16. O Ministério Público junto ao TCU manifestou sua anuência à proposta de encaminhamento uniforme das duas unidades técnicas que instruíram estes autos, consoante parecer à peça 162.

17. É o relato do essencial. Passo a decidir.

II – Prescrição

18. No tocante à prescrição, tanto o parecer da AudUrbana quanto a instrução transcrita no Relatório precedente assumiram que o termo inicial de contagem da prescrição é o estabelecido pelo art. 4º, sendo o inciso II da Resolução 344/2022, ou seja, a data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial.

19. Dessarte, o marco inicial para contagem da prescrição é o dia 28/1/2009, relativo à data do Ofício GAB 092/09 (peça 16, p. 32), que promoveu o envio da prestação de contas final do Convênio 027/2003.

20. A seguir, apresento lista não exaustiva de eventos processuais interruptivos da prescrição principal, capitulados no art. 5º, incisos I e II, do aludido normativo, os quais demonstram que não transcorreu o interregno de cinco anos:

- a) Termo de Compromisso, datado de 26/8/2009 (peça 16, p. 11 e 12);
- b) Nota Técnica 20/2010-UGPO/DOH/SIH/MI, de 20/9/2010 (peça 17, p. 203 a 212);
- c) Nota Técnica 009/2011-UGPO, de 22/2/2011 (peça 18, pp. 77 a 85);
- d) Nota Técnica RQ 001/2012, elaborada em 3/2/2012 (peça 20, pp. 35 a 41);
- e) Despacho 202/2014/CGCONV; datado de 2/4/2014 (peça 20, p. 132);
- f) Ofício 495/2015/DGI/SECEX/MI, de 22/7/2015 (peça 20, p. 188);
- g) Relatório de Tomada de Contas Especial 31/2016; de 23/6/2016 (peça 23, p. 179/211);
- h) Primeira instrução (Secex/PI), pronunciamento do dirigente de 11/07/2018 (peça 29);
- i) Segunda instrução (Secex/TCE), pronunciamento do dirigente de 02/06/2021 (peça 140);
- j) Despacho para encaminhamento à unidade especializada, de 29/7/2021 (peça 142);
- k) Novos elementos de defesa acostados aos autos em 15/08/2021 (peça 145);
- l) parecer da unidade técnica especializada (AudUrbana), pronunciamento do dirigente de 10/6/2024 (peça 155); e
- m) parecer final do MPTCU, em 7/8/2024 (peça 162).



21. O Termo de Compromisso, datado de 26/8/2009, que constitui o primeiro evento interruptivo do prazo de prescrição principal (5 anos), também assinala o início da contagem do prazo de prescrição intercorrente, capitulada no art. 8º da Resolução 344/2022. O rol acima permite verificar que o processo não ficou sem movimentação por interregno superior a três anos até cada um dos eventos interruptivos subsequentes.

22. Assim, considerando que não incidiu a prescrição em qualquer de suas modalidades, passo ao exame das ocorrências que motivaram a citação dos gestores.

III – Falta de operação do sistema de automação da ETA

23. Acerca das apontadas pendências quanto à operacionalização da automação da Estação de Tratamento de Água (ETA), tendo em vista que equipamentos de automação fornecidos e instalados supostamente ainda não teriam sido colocados em operação, observo que, de fato, há informações conflitantes nos autos.

24. Embora surgisse o questionamento se a ETA teria entrado em operação conforme o previsto, há documentos que indicam que tudo foi entregue de forma completa e funcional, consoante exemplificado a seguir:

a) há documentação atestando a entrega e a montagem dos equipamentos e o funcionamento a contento, ficando pendentes apenas procedimentos de configuração e de regulação do maquinário instalado (peças 16, p. 14/27, e 18, p. 166/168);

b) foi efetuado o recebimento definitivo das obras (peças 73/91), sem qualquer registro de falha ou de irregularidade na instalação e/ou operação dos maquinários;

c) não foi encontrada evidência concreta de qualquer irregularidade praticada pelo Consórcio contratado, ao contrário, há informações que confirmam a execução do objeto, consoante a previsão contratual, e posterior entrada em operação do sistema implementado; e

d) os bens passaram a incorporar o patrimônio do Estado do Piauí e a serem operados pela Agespisa (Águas e Esgotos do Piauí S.A.), com respectivo recebimento definitivo e posterior instalação e entrada em funcionamento.

25. Por oportuno, transcrevo trecho da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE (peça 138, p. 19/20) que faz um breve histórico da documentação que atesta a adequada entrada em operação da automação da Estação de Tratamento de Água:

“95. O Atestado Técnico de Execução Física, datado de 25/6/2006 (peça 12, p. 144), afirma que os serviços relativos à Estação de Tratamento de Água (ETA) apresentavam pendências de apenas 1,49% para a completa execução física, vale a leitura:

‘Atestamos ainda que, com relação à Estação de Tratamento (ETA), o percentual físico a ser executado correspondente a 1,49%, conforme anexo III da referida prestação de contas, equivale aos serviços de conclusão da automação da ETA, partida em regime de operação assistida e treinamento do pessoal técnico da AGESPISA. Após a execução destes serviços, a Estação de Tratamento estará totalmente concluída.’

96. Segundo o Termo de Compromisso firmado entre o Consórcio e o Governo do Estado do Piauí, datado de 26/8/2009 (peça 16, p. 11-12), foram apontadas pendências na obra a ser entregue, especialmente quanto à automação da ETA, ficando acertada a data de 30/10/2009 para conclusão.

97. Constam dois documentos de recebimento definitivo das obras, o primeiro foi datado de 25/9/2009 (peça 15, p. 227 à peça 16, p. 10) e o segundo datado de abril/2010 (peças 73-91). Observa-se que nenhum dos documentos citados aponta qualquer pendência a ser sanada, constando que todos os serviços e obras contratados foram entregues em perfeito estado e em pleno funcionamento.

98. Nos termos do Relatório de Viagem para Inspeção Final de Obras, emitido em 25/9/2009 pelo Ministério da Integração Nacional (peça 16, p. 14-27), com afirmação repetida na Nota Técnica 20, de 20/9/2010 (peça 17, p. 203-212), os equipamentos referentes à automação

estavam instalados, pendentes apenas de ações de regulagem e calibração. Segue trecho do relatório:

‘O Sistema Adutor Garrincho tem previsão para ser operado em sua totalidade por telemetria, possuindo ainda um sistema para comunicação rádio-voz. As 21 unidades de controle remoto encontram-se instaladas em diversas unidades operacionais executadas, sendo controladas por uma estação de telecontrole e telesupervisão central instalada na ETA. Os equipamentos de automação estão implantados, restando apenas ações de regulagem e calibração de alguns equipamentos (ETA, caixa de passagem e reservatório de Jurema).’ (grifamos)

99. De acordo com a Nota Técnica 009/2011-UGPO, de 22/2/2011 (peça 18, p. 77-85), afirmações de um funcionário local dão conta de que os equipamentos foram instalados, porém nunca funcionaram corretamente, pois haveria problemas com equipamentos específicos, fornecidos pela empresa Policontrol, sempre apresentando problemas e ainda não colocados em perfeita operação.
100. Apesar do afirmado, não foi localizado no processo nenhum comunicado dirigido ao Consórcio Executor, ou mesmo às instâncias internas da conveniente, dando notícias de mal funcionamento e/ou solicitando reparos nos equipamentos instalados.
101. Segundo constou de documento datado de 23/5/2011 (peça 23, p. 44), assinado pela Construtora Jurema e representante da Agespisa, foram entregues novos equipamentos e consideradas saneadas todas as pendências ainda existentes com relação à automação da ETA.
102. Nos termos de novo Relatório de Viagem, datado de 21/6/2011 (peça 18, p. 160-164), foi confirmado que os equipamentos estavam na sede da Agespisa, porém, sua instalação dependia da contratação de empresa especializada e, no caso da prensa de lodo, o equipamento não foi utilizado devido ao baixo teor de turbidez da água, mas havia sido instalado e testado.
103. Também vale registrar a informação constante do Ofício Gab. 0699/11, da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI, datado de 22/7/2011 (peça 18, p. 166-168), assim dispendo: “Somente em Abril de 2010, quando foi assinado pela SEMAR/PI e AGESPISA o Termo de Recebimento Definitivo das Obras, a automação foi completamente instalada e operava normalmente.” (destaque nosso).
104. Todo o histórico apresentado a partir do parágrafo 89, retro, foi repisado na Nota Técnica RQ 001/2012, datada de 3/2/2012 (peça 20, p. 35-41), que entendeu por manter as irregularidades e determinar a obrigação de devolução dos recursos, por concluir que as inconsistências não foram sanadas pelos responsáveis. Entendimento similar foi repetido no relatório intitulado Informação Financeira 083/2013/CAPC/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 18/6/2013 (peça 20, p. 63-68).”
26. Dessarte, ainda que se admita que tenham ocorrido falhas pontuais de operação da automação ETA, restou constatado que há todo um arcabouço probatório que indica a correção de tais falhas, com a consequente implementação plena da automação em questão.
27. Acerca da importância da prova indiciária, trago à baila o seguinte trecho do Voto do Ministro Bruno Dantas que embasou o Acórdão 2.544/2020 – Plenário:

“34. Como se sabe, a prova indiciária, juízo dedutivo por meio do qual, a partir de vários fatos conhecidos e provados (indícios), se demonstra a ocorrência de outro fato, é amplamente admitida em direito. Nesse sentido, dispõe o art. 239 do Código de Processo Penal: considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias. Também a jurisprudência desta Corte se utiliza desse meio de prova, conforme apontam os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada:

‘A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se



exigindo prova técnica inequívoca para tanto.’ (Acórdão 333/2015-Plenário. Rel. Ministro Bruno Dantas)

‘Indícios concatenados e harmônicos constituem prova indireta ou indiciária. Indícios vários e coincidentes são prova.’ (Acórdão 2.735/2010-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler)”

28. Diante de todo esse contexto, anuo ao entendimento uniforme no sentido de acolher as alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho e do Sr. Dalton Melo Macambira, tendo em vista que há elementos de prova nos autos que comprovam o pleno funcionamento da Automação da Estação de Tratamento de Água (ETA), restando afastada a falha que levou à citação desses responsáveis.

IV – Rompimento da tubulação do trecho 1

29. No projeto para a implantação de um sistema adutor, alguns aspectos devem ser observados, para a escolha do tipo de material da tubulação, tais como, estanqueidade, resistência química e mecânica, necessidade de que não haja interferência nas propriedades física e química da água, alteração da rugosidade com o tempo (incrustação), resistência à pressão da água (estática, dinâmica e transitória), dentre outros aspectos.

30. Há tipos diferentes de materiais que usualmente são empregados para confecção das tubulações, tais como aço, ferro fundido, polietileno de alta densidade e polipropileno (PP e PE), PVC e Plástico Reforçado com Fibras de Vidro (PRFV). No projeto do trecho 1 do Sistema Adutor do Garrincho, optou-se por tubos de PRFV que é o adequado para aplicações com altas pressões.

31. No tocante às características do tubo de PRFV, transcrevo trecho da norma Dnit 094/2014 que trata da especificação desse material, o qual também é utilizado para drenagem em rodovia:

“3.11 Tubo de PRFV: Tubo constituído de um alinhamento de resina termoplástica ou termofixa, dotado de uma estrutura externa reforçada com fibras de vidro impregnadas com resina termofixa curada. A estrutura composta pode conter agregados, elementos granulares, escamas de vidro, agentes tixotrópicos e pigmentos ou corantes. O tubo de PRFV deve atender em seu fabrico e aplicação às prescrições da norma NBR 15536-2:2007.”

32. Recorrendo à literatura especializada, o engenheiro Gustavo de Araújo Barros, em sua Dissertação de Mestrado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) intitulada Tubulações de PRFV com adição de areia quartzosa, visando sua aplicação na indústria do petróleo, fez as seguintes ponderações (grifos acrescidos):

“A utilização de materiais compósitos do tipo PRFV em tubos data do ano de 1948, sendo sua primeira aplicação na indústria do petróleo. **Os tubos em PRFV tornaram-se uma alternativa, frente aos materiais empregados na época, por apresentarem menor custo, maior durabilidade e maior resistência mecânica específica e à corrosão.** Isso elimina a necessidade de revestimentos de proteção internos e externos, ou da utilização de proteção catódica. **Estas tubulações oferecem grande flexibilidade de projeto com um amplo leque de diâmetros e acessórios padrões para atender às mais variadas aplicações do mercado.** Tipicamente, as tubulações em PRFV estão disponíveis comercialmente em diâmetros que vão de 25 mm até 3600 mm e para pressões desde a atmosférica até alguns milhares de kPa”.

(BARROS, Gustavo de Araújo. Tubulações de PRFV com adição de areia quartzosa visando sua aplicação na indústria do petróleo. 2007. 91 f. Dissertação - Mestrado em Tecnologia de Materiais; Projetos Mecânicos; Termociências) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007).

33. Acrescente-se que a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) também utiliza a aplicação de tubos de Plástico Reforçado com Fibra de Vidro (PRFV) em seus projetos, principalmente para adutoras e tubulações que exigem maior resistência, tendo inclusive publicado uma norma para esse tipo de opção (Norma Técnica Sabesp NTS0284, que complementa a norma ABNT NBR 15536).



34. O que se verifica, portanto, é que há embasamento técnico para a opção adotada pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí (Semar/PI), no tocante à utilização de tubos de PRFV no trecho 1 do Sistema Adutor do Garrincho.

35. Especificamente quanto ao rompimento da aludida tubulação, a empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. apresentou sua defesa à peça 42, na qual, além de alegar “transcurso de prazo decadencial”, em decorrência do lapso temporal de mais de cinco anos entre a data em que ela forneceu os tubos e conexões (26/09/2005) e a emissão, pelo Ministério da Integração, de nota técnica apontando o rompimento da tubulação (22/02/2011), também apresentou, em síntese, as seguintes justificativas:

a) foi contratada exclusivamente para fornecer tubos e conexões, não sendo, portanto, a responsável pelas obras civis, bem como pela instalação desses equipamentos, o que ficou a cargo exclusivo do Consórcio Construtor, composto por Construtora Getel Ltda., Construtora Jurema Ltda. e Mucuripe Construtora Ltda.;

b) a questão tratada nesta TCE já está sendo analisada no âmbito do Poder Judiciário, tendo em vista que, em 21/06/2013, o Estado do Piauí, na qualidade de beneficiário dos recursos remetidos pela União e responsável pela contratação da execução das obras, ingressou, na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí, com Ação Pelo Rito Ordinário contra a empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (processo 0015099-19.2013.4.01.4000);

c) eventuais rompimentos na tubulação da adutora decorrem de fatores associados à execução das obras e que não estão relacionados à má qualidade dos materiais entregues pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., podendo ter ocorrido tanto problemas no transporte, no armazenamento e no manuseio dos tubos e conexões, quanto má instalação por parte do Consórcio Construtor (há suspeita da utilização indevida de furadeiras que podem ter danificado as ventosas);

d) as frequentes e reiteradas quedas de energia que costumeiramente ocorrem na região podem ter causado sobrepressão na tubulação, que é um problema conhecido como “golpe de aríete”, o qual pode causar fadiga nos materiais empregados;

e) outra possibilidade é ter ocorrido alguma inadequação de projeto, como, por exemplo, erros de dimensionamento dos dispositivos de proteção da adutora (ventosas, por exemplo);

f) a empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. tomou conhecimento, por notícias veiculadas na imprensa, de que houve a total substituição da tubulação do Trecho 01, de tal forma que os tubos originalmente fornecidos de C-PRFV PN 20 foram trocados por outros de ferro fundido, não havendo mais como se fazer uma análise pericial da qualidade da tubulação anterior, o que impossibilitaria qualquer responsabilização da empresa fornecedora dos tubos C-PRFV PN 20.

36. Diante da natureza eminentemente técnica dessa defesa, foi solicitado parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana). Por oportuno, transcrevo a seguir alguns trechos desse parecer que contemplam as principais análises empreendidas (peça 153, p. 9/25):

“2.1. Hipótese 1: pressão excessiva da rede em relação à especificação dos tubos

57. A possibilidade de que a pressão da linha tenha superado a capacidade nominal de resistência de classe do tubo (PN 20) não foi apontada pela empresa O-Tek nas alegações de defesa apresentadas a este Tribunal, mas foi sustentada em relatório feito pela empresa após vistoria, feita em 13 e 14 de maio de 2010, quando se sugeriu que os golpes de aríete poderiam superar a pressão nominal dos tubos (peça 18, p. 120).

58. Tal conclusão foi reavaliada no levantamento de dados dos rompimentos elaborado pelo Sr. Luiz Augusto M. Silva, funcionário da própria empresa O-Tek, que constatou, após monitoramento da pressão da rede em julho de 2010, que, ainda com a ocorrência de golpes de aríete (provocados por simulação de queda de energia), os valores registrados na rede não ultrapassaram 130 mca, bem abaixo dos 200 mca relativos à capacidade dos tubos adquiridos (peça 58, p. 17).

59. O documento produzido pela empresa Cray Valley (peça 58, p. 34), fornecedora da resina dos tubos, ao receber amostra do tubo para avaliação, opina pela possibilidade de haver rompimento por conta de pressão excessiva na rede acima do limite suportado pelos tubos. Contudo, essa avaliação não atesta a resistência do tubo à pressão nominal estabelecida.

60. Por sua vez, o parecer técnico didático, elaborado por consultor especialista na área em 14 de dezembro de 2010, ratifica a inviabilidade dessa hipótese – conclusão tomada após estudo sobre as condições técnicas do trecho do sistema adutor em que estavam ocorrendo os rompimentos da tubulação (peça 18, p. 124-157).

61. O parecerista fundamentou a sua tese em cálculos teóricos e com base nos resultados do sistema Dyagats (sistema especializado utilizado para calcular golpes de aríete de um sistema adutor e projetar os elementos de proteção de uma rede – disponível em: <https://fluing.upv.es/dyagats.php>), o qual, com base nas informações relativas à situação real da adutora, calculou que o golpe de aríete não atingiria valores superiores à capacidade nominal dos tubos.

62. Pelo contrário, o estudo demonstrou que, ainda que o sistema não dispusesse de nenhum dispositivo de segurança (hipótese adotada para garantir conservadorismo à análise), a pressão da rede em golpes de aríete no trecho em questão seria similar à do regime permanente, ‘em função da inércia das peças girantes, da elasticidade do tubo de PRFV e da perda de carga ao longo dos 23 Km de adutora’ (peça 18, p. 141).

63. Dessa forma, verifica-se haver nos autos elementos suficientes que descartam a factibilidade da hipótese de que pressões excessivas da linha de recalque tenham ocasionado rompimentos da tubulação.

2.2. Hipótese 2: problemas no armazenamento, manuseio, transporte e instalação dos tubos.

64. Essa hipótese é uma das possibilidades defendidas pela empresa O-Tek, fornecedora dos tubos. Tal posição é sustentada, inicialmente, pelo teor dos seus relatórios de pós-vendas.

65. Nos Relatórios de Pós-Vendas 1 e 3 (peças 151 e 152) não foram apontadas irregularidades no tocante a essas atividades. Neles, constaram apenas os pontos de discussão com os responsáveis pela instalação da tubulação e com a empresa supervisora e constatações do que foi visto **in loco**. Sobre algumas dessas atividades há o reconhecimento da adequação dos procedimentos adotados pelo consórcio executor da obra.

66. Já o Relatório de Pós-Vendas 2 (peça 53) foi o documento em que a empresa O-Tek apontou que havia ocorrência recorrente de tubos armazenados e manuseados de maneira incorreta na obra, bem como expediu alerta sobre a possibilidade desses problemas causarem trincas e danos na parede do tubo, o que poderia levar ao rompimento da tubulação.

67. No tocante ao manuseio inadequado, no referido documento consta que alguns tubos foram arrastados pelo chão, enquanto outros tinham marcas de pequenos impactos em pedras da parede lateral da vala.

68. Sobre o armazenamento, consta que havia tubos colocados diretamente no chão e outros apoiados em cima de pedras, além de alguns localizados na estrada de acesso à obra.

69. Sobre a instalação, registrou-se no relatório que o espaço entre tubos para colocação de conexões e válvulas foi despadronizado, diferente da orientação dada pela empresa fornecedora em treinamento, situação que dificultava o acoplamento das conexões na tubulação e que requereu a utilização de complementos de tubos nas conexões de entrada e saída dos blocos de ancoragem com comprimento superior ao recomendado pelo fabricante (de 1 a 2 metros).

70. Contudo, sobre este problema, a fornecedora dos tubos registrou a seguinte informação (peça 53, p. 14):

‘Como o local onde foram construídos os blocos de ancoragem é um local sem tráfego de veículos; ou seja, não terá carga de roda, um dos agentes causadores de recalque diferencial, acreditamos que não haverá problemas nos locais.’ (...)

71. Além disso, consta no documento que houve reparo em tubos danificados pelo transporte.

72. As demais informações constantes no citado documento são recomendações e especificações técnicas a serem seguidas pelo consórcio construtor, as quais, quando se fizerem necessárias, serão apresentadas nesta avaliação.

[...]

85. No mais, **as outras condições de instalação foram objeto de avaliação da fornecedora à época da execução contratual, quando constatou aspectos positivos como: bom material de reaterro e bom grau de compactação, baixa exposição da adutora a cargas de tráfego e ausência de lençol freático** (peça 18, p. 118).

86. Esse registro contraria a recente argumentação da empresa constante no § **Erro! Fonte de referência não encontrada.** no sentido de que atualmente não há como confirmar se havia ou não cargas de tráfego e lençol freático na rede. Isso porque os técnicos da própria empresa, ao examinarem o local na época dos incidentes, observaram a ausência de carga e de lençol freático na rede no trecho onde ocorreram os rompimentos de tubos PN20.

87. É importante ressaltar que, além do fato de a empresa O-Tek ter avaliado as condições da rede à época dos rompimentos, como visto acima, ela acompanhou **in loco** as condições de obra na época da instalação da tubulação. Nesse sentido, o consórcio construtor, ao expedir carta pública de recomendação dos tubos de CPRFV fornecidos pela então Amitech relata que os engenheiros da fornecedora proporcionaram ‘acompanhamento técnico e segurança na instalação dos tubos’ (peça 51, p. 3).

88. Inclusive, a supervisão de montagem do bem no local de entrega era obrigatória como serviço adicional para os tubos de PRFV e de aço carbono adquiridos, como consta nas condições especiais do contrato (peça 43, p. 43).

[...]

94. Dessa forma, a própria empresa confirmou que os problemas constantes no Relatório de Pós-Vendas 2 não se mostraram tão relevantes, a ponto de serem tidos, nesse momento, como os causadores dos vários rompimentos ocorridos no trecho.

[...]

107. Assim, verifica-se que os problemas ocorreram de maneira acentuada nos primeiros 3,3 km da obra. Em relação a esse trecho, o Ofício 001/2006 aponta a ocorrência de apenas 3 observações das 15 relacionadas à instalação de tubos (mencionadas no § **Erro! Fonte de referência não encontrada.**), sendo 2 relacionadas à presença água da chuva, que havia levantado o tubo, e 1 que solicitava a correção da luva mecânica.

108. Assim, as constatações feitas pela empresa supervisora não servem para comprovar que houve relação entre as condições identificadas na obra e os rompimentos que vieram a ocorrer na tubulação, seja por conta de não haver apontamentos específicos sobre o trecho que veio a colapsar de forma sistêmica, seja por conta do grande volume de rompimentos (140 constatações nos primeiros 7 anos), que se mostraram expressivos ante os apontamentos ocasionais de falhas no armazenamento, transporte e instalação.

109. Em relação às recentes alegações da empresa O-Tek que as obras estavam acometidas por falhas relacionadas à compactação do material de reaterro, ausência de colchão de areia, superfície irregular de acomodação dos tubos e enclausuramento da tubulação com concreto sem armação, é válido destacar que tais informações não estão registradas como irregularidades nos documentos constantes nos autos ou mesmo naqueles recentemente apresentados a esta unidade técnica.

110. Pelo contrário, os documentos apresentam informações que contrariam tal informação. O Relatório Pós-Venda 1 apresenta ‘o modelo e as dimensões da vala de instalação dos tubos **vista em campo**’, em que se constata a presença de colchão de areia (peça 151, p. 6):

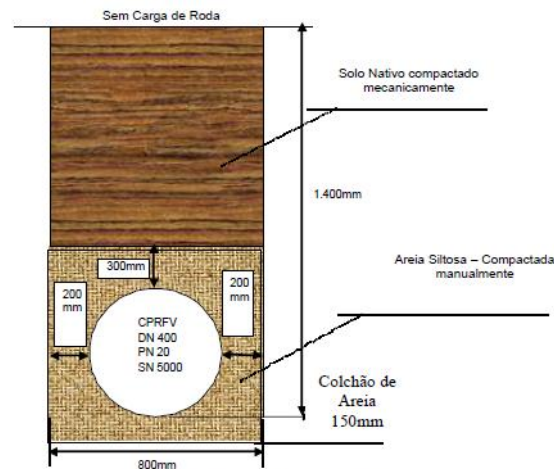
Figura 1 – Croqui da vala de assentamento dos tubos

Figura 01 – Croqui da vala de assentamento dos tubos

Fonte: Relatório de Pós-Venda 1 (peça 151, p. 6).

111. Já no Relatório de Pós-Vendas 3, a empresa reconheceu a adequação do método de reaterro utilizado pelo consórcio construtor e afirmou ter recebido, inclusive, informações sobre a densidade do solo no recorte entre 30 cm acima da geratriz superior dos tubos e a superfície do solo, as quais apresentaram valores adequados. Essas informações foram prestadas pelo consórcio construtor visando atender uma exigência previamente estabelecida pela O-Tek (peça 152, p. 11) para garantir o bom funcionamento do material.

112. Assim, verifica-se parte das irregularidades relacionadas pela empresa são incoerentes com as constatações registradas por ela própria à época da instalação dos tubos. As demais não foram objeto de nenhum apontamento na documentação enviada, o que, por si só, não permite que sejam acolhidas, por ausência de comprovação.

113. Em relação ao registro de danos no transporte dos materiais, é pertinente registrar que há uma incoerência na informação prestada pela O-Tek com o que está registrado no Relatório de Tubos Danificados. Enquanto a empresa afirma que os danos ocorreram no transporte do porto até a obra, que seria de responsabilidade da Semar/PI, no documento consta 'a listagem dos tubos danificados pelo transporte da fábrica para a obra' (peça 150, p. 1).

114. Assim, não se pode aceitar o entendimento de que os danos ocorridos nos tubos PN20 relacionados nesse documento ocorreram apenas quando o transporte era de responsabilidade da Semar/PI.

115. Contudo, ainda que fosse acatado esse argumento, o referido relatório indica que as avarias ocorridas no transporte, em todos os casos, foram apenas nas pontas dos tubos, sendo que, em média, foi preciso cortar 2,75 cm (3,86 m do total de perda dos tubos dividido pelas 140 unidades de tubos danificados) da tubulação, que era de 6 metros.

[...]

120. Conforme será detalhado nos tópicos seguintes, os rompimentos continuaram a ocorrer mesmo depois que a Agespisa, em 2010, desativou uma das bombas, na expectativa de conter os danos, fazendo com que o sistema passasse a operar com metade da capacidade de vazão, medida que não se mostrou suficiente para evitar novos rompimentos.

121. Assim, para conseguir a operação plena, a agência se viu obrigada a substituir todo o trecho 1 da adutora, colocando tubos de ferro fundido no lugar desses fornecidos pela O-Tek, o que teria resolvido o problema, conforme notícias mais recentes.

2.3. Hipótese 3: fadiga do material do tubo ocasionada por oscilações excessivas de pressão da rede e falhas nos dispositivos de proteção

[...]

133. Destaca-se que o trecho 1 esteve em funcionamento desde junho 2006 e operava atendendo 4 das 9 cidades previstas no projeto. A Semar/PI cogita que os rompimentos passaram a ocorrer com mais intensidade pelo fato de a 'adutora estar neste momento funcionando a toda carga, para atendimento às 9 cidades' (peça 18, p. 229).¹

134. Em que pese a informação no documento citado anteriormente de que esse problema passou a existir após a inauguração do sistema completo, em 2010, há registros nos demais documentos que apontam que os rompimentos se deram desde 2008, e que acreditavam se tratar de 'episódios isolados' (peça 21, p. 56). O histórico de rompimentos reproduzido no §0 corrobora essa informação.

135. Dessa forma, perde força a alegação de que os rompimentos da tubulação se deram por conta do excessivo revezamento entre as bombas, uma vez que eles já ocorriam desde que a adutora operava constantemente com duas bombas simultaneamente, situação que diminuiu bastante a ocorrência de manobras para revezamento de bombas. Inclusive, a prática de revezamento de bombas é comum nesse tipo de sistema, para garantir a continuidade do serviço em caso de falha de uma das bombas em operação ou mesmo para efetuar rodízio entre os equipamentos.

136. Dessa forma, em relação a esse aspecto, assim como em relação aos outros relacionados pela empresa fornecedora como causadores de oscilação da pressão (como a interrupção do funcionamento do sistema quando os reservatórios estão cheios para evitar desperdício de água e parada das bombas para limpeza e manutenção), observa-se que correspondem a eventos operacionais normais e necessários para o bom funcionamento do sistema.

137. Vale lembrar que comumente os sistemas de adutora dispõem de dispositivos de controle para monitoramento do nível de água nos reservatórios e para interromper o fluxo de água de maneira gradual e segura para esse tipo de evento, mas não há a confirmação dessa informação nos autos. Ainda assim, não se mostra pertinente considerar esses eventos como condição de uso anormal da tubulação.

138. Por fim, em relação às quedas de energia da região, que ocasionariam golpe de aríete junto à válvula de retenção das bombas, é possível observar que a oscilação da pressão, calculada pelo autor do parecer técnico didático com base nos transientes da Adutora do Garrincho, com duas bombas funcionando (...) **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, é bastante atenuada pelas características estruturais do sistema e pelo bom funcionamento dos dispositivos de proteção.

139. Dessa forma, considerando a conclusão constante no parecer de que 'a pressão dinâmica não ultrapassa 135 mca, ficando praticamente a mesma de regime permanente', entende-se que nos autos há elementos que comprovam que as oscilações não teriam condições de prejudicar o funcionamento da tubulação ao longo do tempo, ante à pequena magnitude da onda de pressão ocasionada quando da parada repentina das bombas. Também não há elementos que possam referendar o entendimento de que esses transientes hidráulicos tenham se dado em frequência capaz de ocasionar fadiga do material, sobretudo quando comprovado que sua amplitude estava bastante aquém da capacidade nominal de resistência dos tubos.

140. Ressalta-se que nos autos constam registros que indicam que a empresa fornecedora dos tubos realizaria 'estudo técnico sobre o sistema de proteção da rede em decorrência dos fenômenos transitórios na tubulação' (peça 58, p. 32), o qual poderia contrapor as conclusões do citado parecer. Contudo, o resultado de tais estudos, cuja conclusão estaria condicionada ao fornecimento de '3 simples informações' por parte da Agespisa, como informado pela fornecedora em novembro de 2010 (peça 19, p. 117-118), não foram colocados nos autos.

141. Confirmando as conclusões do parecer técnico, a própria O-Tek, nos esclarecimentos recentes, já reconhece a inexistência de relação entre as quedas de energia no município de São Raimundo Nonato/PI e os rompimentos ocorridos, como consta na apresentação remetida (peça 149, p. 7)

2.4. Hipótese 4: tubos com resistência abaixo da especificada

142. Essa hipótese é a que até então predominou na avaliação realizada por este Tribunal, a qual culminou na proposta de responsabilização da empresa O-Tek pelo dano ao erário relativo aos gastos incorridos com a aquisição da tubulação e a sua respectiva instalação, conforme avaliação constante à peça 138.

143. A responsabilização é pautada na comparação entre a resistência mínima nominal especificada pelo edital de licitação (20 kgf/cm²) e a comprovação de que na prática os rompimentos da tubulação ocorreram em pressões abaixo de 14 kgf/cm². Em termos (peça 138, p. 30):

‘No caso concreto a responsabilidade da empresa está demonstrada quando entrega um produto (tubos e conexões) afirmando que o desempenho seria suficiente para resistir a uma pressão nominal de até 280 mca = 28 bar e ocorre rompimento dessa tubulação a uma pressão de apenas 129 mca = 12,5 bar (peça 18, p. 157), ou seja, menos da metade da capacidade contratada.’

144. É válido destacar que cabe uma correção no excerto acima, que não invalida a constatação feita. O desempenho esperado era que a tubulação fornecida pela O-Tek seria capaz de resistir a uma pressão de até 200 mca = 20 bar, em regime permanente (que corresponde à pressão nominal), e 280 mca = 28 bar, em regime transiente. Sendo assim, alguns dos rompimentos ocorreram a uma pressão equivalente a menos da metade da capacidade especificada para regime transitório.

145. Em contraponto à essa avaliação, a empresa se defende alegando que a qualidade do material foi atestada diversas vezes no momento do seu recebimento, o que teria demonstrado o cumprimento das especificações do contrato de fornecimento. Os documentos que evidenciam essa afirmativa constam relacionados na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, e serão objeto de análise neste ponto.

[...]

184. Dessa forma, **é possível concluir que as dezenas de rompimentos da tubulação foram causadas pela incapacidade dos tubos C-PRFV PN 20 suportarem as condições de uso da adutora. Essa conclusão é suportada no fato de que os rompimentos ocorreram sem que a pressão da rede atingisse valores sequer próximos à capacidade nominal de resistência dos tubos**, conforme informações extraídas do relatório de monitoramento do Sistema Adutor do Garrincho.

185. Além disso, demonstrou-se nesta instrução que a qualidade dos tubos não foi devidamente comprovada e que as hipóteses defendidas pela empresa O-Tek que poderiam ter ocasionado os rompimentos foram consideradas como não factíveis, uma vez que os documentos apresentados não as referendam, ora por não confirmarem a ocorrência do problema suscitado e ora por não demonstrarem nexo de causalidade entre os problemas e a magnitude dos danos verificados na rede.” (grifos acrescidos)

37. O que se abstrai da transcrição acima é que, no caso concreto que ora se analisa, a única hipótese que a AudUrbana considerou adequada foi a que associou o rompimento ao mau desempenho dos tubos quanto à resistência e à pressão. Passo a tratar de cada uma dessas hipóteses.

38. No tocante à hipótese de ter ocorrido uma pressão excessiva, superior àquela que os tubos poderiam suportar segundo suas especificações, dados obtidos no monitoramento do funcionamento do Sistema Adutor do Garrincho indicam que essa pressão em nenhum momento ultrapassou 130 metros de coluna de água (mca), portanto, muito abaixo do limite máximo transitório de 280 mca.

39. Também não se vislumbra possibilidade de o rompimento ser decorrente de falhas na execução (problemas no armazenamento, manuseio, transporte e instalação dos tubos), porquanto o contrato pactuado com a Amitech Brazil Tubos S/A (atualmente denominada O-Tek Tubos Brasil Ltda.) previa, no subitem 13.1, como serviço adicional, a realização da supervisão de toda a montagem dos tubos por parte daquela empresa (peça 43, p. 43), e os relatórios relativos a esse acompanhamento não indicaram a ocorrência de quaisquer vícios construtivos capazes de justificar essa hipótese.

40. Nesse sentido, transcrevo, a seguir, trecho de documento (peça 152, p. 12) em que, durante a aludida supervisão, é destacada a boa qualidade do trabalho realizado pelo consórcio executor:

‘Devemos parabenizar, a nova equipe técnica do Consórcio Adutora do Garrincho, formada pelos engenheiros Everaldo Sepúlveda e Francijonhnes Moura, que se mostraram bastantes maduros e profissionais para tais atribuições, como também a Engesoft que com o comprometimento de seu corpo técnico nos dá muita segurança e tranquilidade nessa obra.’

41. Ainda sobre as hipóteses levantadas, permito-me fazer alguns comentários acerca do fenômeno do golpe de aríete que foi apontado pela empresa como uma das possíveis causas do rompimento da tubulação, o que indicaria que o problema seria decorrente do modo de funcionamento da adutora e não especificamente associado ao mal desempenho dos tubos por ela fornecidos.

42. Importante destacar que os transientes hidráulicos são mudanças bruscas nas condições de escoamento em um conduto forçado, sendo o golpe de aríete um dos transientes mais conhecidos e severos. Trata-se da situação em que o movimento de um fluido é interrompido repentinamente, causando um choque violento nas paredes do tubo, que se manifesta como um pico de pressão e ondas sonoras (parecido como o som de marteladas). Tal fenômeno pode causar vazamentos, deslocamento de vedações ou até o rompimento da tubulação.

43. Recorrendo à literatura especializada, menciono o seguinte trecho do trabalho apresentado no VII Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia (CONTECC), realizado no período de 15 a 17 de setembro de 2021, intitulado “Principais Mecanismos de Alívio do Golpe de Aríete em Adutoras (<https://www.confex.org.br/eventos/contecc/contecc-2021/civil>. Acesso em 22/10/2025):

“Uma das maiores dificuldades enfrentadas por engenheiros responsáveis pelo abastecimento e distribuição de água nas cidades é a manutenção de um sistema eficiente que possa suprir as necessidades da população. Para isso, se faz necessário a projeção de grandes redes de distribuição que utilizam bombas, válvulas, reservatórios, entre outros dispositivos. Estes sistemas atuam com pressões e vazões elevadas, para que a água possa ser levada da estação de tratamento até as residências da população. Como mencionado, utilizam-se vários dispositivos para facilitar esta condução. Estes também são responsáveis pelas diversas variações de pressão ocorrentes no escoamento, conhecidas como Golpe de Aríete.

Durante este regime transitório, a pressão pode atingir níveis indesejáveis causando danos à tubulação e aos dispositivos instalados. Isso ocorre, pois, a energia cinética do fluido é transformada em energia de pressão, elevando-a consideravelmente (LOMBARDI, 2005). Carvalho (2018) afirma que se deve ter uma maior preocupação quanto à escolha da tubulação e ao seu dimensionamento, pois, caso esta não suporte as variações de pressão ocorridas, podem surgir sérios problemas para o sistema hidráulico e até levá-lo ao desuso por inadequações ocorridas do sistema. Portanto, para que as consequências desse problema sejam amenizadas, alguns mecanismos e técnicas podem ser aplicados ao circuito hidráulico.

Estes mecanismos e técnicas para alívio do Golpe de Aríete ou Transiente Hidráulico tem sido muito empregados em grandes redes de adutoras e tem demonstrado alta eficácia quanto a amenizar os efeitos ocasionados por subpressões ou sobrepressões no sistema, que possibilitará menores gastos para possíveis reparos em tubulações e evitará transtornos à população.”

44. Para reforçar a convicção de que o problema que causou o rompimento da tubulação não está associado ao fenômeno do golpe de aríete, mas à utilização de um tubo com desempenho aquém do esperado, trago à baila trechos do laudo técnico contratado pela Semar/PI e que foi elaborado pelo Engº Civil Francisco Osny Enéas da Silva, Professor Titular da Universidade de Fortaleza, doutorando em Recursos Hídricos, e especialista em transientes hidráulicos (grifos acrescidos):

“Em outras palavras: o tubo da AMITECH de PRFV C-Tech DN 400 mm na **Classe 20** que foi implantado nos **10 primeiros quilômetros** do trecho 1 da Adutora do Garrincho teria capacidade para resistir até **200 m de pressão dinâmica em regime permanente. Assim, JAMAIS DEVERIA ROMPER COM UMA PRESSÃO MENOR DO QUE 200 m DE**

ÁGUA.

A pressão manométrica de projeto do trecho em questão é de **141 m (pressão máxima de regime permanente)**, portanto, ERA PARA OS TUBOS DA AMITECH SUPORTAREM MUITO BEM A PRESSÃO DO SISTEMA SEM ROMPER OU VAZAR QUANDO AS BOMBAS ESTIVESSEM OPERANDO NORMALMENTE.” (peça 18, p. 131)

[...]

“A chegada da água de volta à bomba ‘esbarra’ na válvula de retenção do barrilete das bombas (Leigos: **válvula de retenção** é uma peça que impede o retorno da água. atravessando a bomba e fazendo-a girar em sentido contrário: **barrilete** é o conjunto de peças e tocos de tubos que interliga a água que sai das bombas para a adutora - tubulação de recalque).

Esse ‘esbarro’ da água na válvula de retenção promove um choque que gera a maior sobrepressão durante o transiente hidráulico, chamada de **sobrepressão máxima**. A tubulação junto à bomba sofre uma expansão (dilatamento) tendendo a aumentar seu diâmetro em alguns décimos de milímetro. dependendo do tipo de tubulação. Pode romper ocasionalmente, como se explica na sequência.

Se esta **SOBREPRESSÃO for maior do que a capacidade de resistência dos tubos à pressão do golpe de aríete** haverá rompimento da tubulação. Para tubos de PRFV na CLASSE 20 esta resistência à sobrepressão é normalizada como sendo **40% em relação à pressão de serviço máxima**, ou seja, se durante o **regime permanente (funcionamento normal das bombas)** a capacidade de resistência da tubulação CLASSE 20 é de **200 m de coluna d'água**, durante o **regime transiente** a capacidade de resistência da tubulação CLASSE 20 teria de ser até **280 m de coluna d'água.**” (peça 18, p. 134).

[...]

“Infelizmente, os tubos implantados na Adutora do Garrincho ditos ser PRFV CLASSE 20 **estão rompendo numa pressão inferior à do próprio regime permanente que é de 141 m de coluna d'água, tal como se provará pelos ensaios de campo feitos pela AGESPISA.**” (peça 18, p. 135/136).

“Somando-se o desnível geométrico (carga hidráulica estática máxima agindo sobre a tubulação da adutora no nível do barrilete das bombas, conforme projeto da ENGESOFT) de 78.18m mais a **SOBREPRESSÃO MÁXIMA** resultante do golpe de aríete na condição de **PARADA INSTANTÂNEA DAS BOMBAS** (que é condição impossível na prática) chega-se a uma **PRESSÃO DINÂMICA MÁXIMA** de 142,51 mca. O tubo da Amitech CL20 deveria resistir a **UMA PRESSÃO NORMAL DE TRABALHO** DE 200 mca, portanto, mesmo com a ocorrência de um hipotético **GOLPE DE ARÍETE COM PRESSÃO DINÂMICA MÁXIMA** DE 142,5 mca **NÃO DEVERIA HAVER ROMPIMENTO!**

O tubo da Amitech deveria ser capaz de resistir a um golpe de aríete de até 280 m tal como foi dito anteriormente.” (peça 18, p. 139).

“6. CONCLUSÃO FINAL

Diversas conclusões foram apresentadas, tanto pelo estudo analítico elaborado por este consultor quanto pelas medições reais em campo elaboradas pelos técnicos da Agespisa e todas concordam num ponto comum: Os rompimentos verificados no Trecho 1 da Adutora do Garrincho **NÃO DEVERIAM OCORRER CASO OS TUBOS DE PRFV C-Tech DN 400 mm, SUPOSTAMENTE DE CLASSE 20, IMPLANTADOS EM CAMPO TIVESSEM O DESEMPENHO REAL DE TUBOS DA CLASSE 20.**” (peça 18, p. 157).

45. Diante de todo esse contexto, anuo ao posicionamento uniforme no âmbito destes autos, no sentido de considerar devidamente comprovado que o rompimento da tubulação do trecho 1 está associado, exclusivamente, ao mau desempenho do tubo comercializado pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda., no tocante à resistência às pressões internas na rede adutora.



46. Afastada a ocorrência de falhas na execução (problemas no armazenamento, manuseio, transporte e instalação dos tubos), não há que se falar na responsabilização do Consórcio Adutora da Garrincho pelo rompimento detectado na tubulação, razão por que suas contas devem ser julgadas regulares, com quitação plena.

47. Acrescente-se que a empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. supervisionou os procedimentos adotados para a instalação dos tubos e explicitou, em suas avaliações, a adequação dos serviços implementados pelo Consórcio Adutora do Garrincho, destacando, por exemplo, o emprego de material adequado para reaterro, o bom grau de compactação alcançado, e a pouca exposição da adutora a cargas de tráfego, dentre outros aspectos (peça 18, p. 118).

VI – Responsabilidade do Sr. Dalton Melo Macambira

48. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou em 26/11/2007, a NBR 15536 que estabelece os parâmetros de inspeção no recebimento e desempenho dos tubos e conexões de PRFV utilizados em obras de saneamento básico – por exemplo, sistemas para adução de água e emissários de esgoto sanitário, entre outras aplicações. O texto, inspirado em regulamentações internacionais como a AWWA C-950 e ISO 10467 e 10639, também detalha os métodos para os ensaios dos tubos.

49. A norma americana AWWA C-950 determina que os tubos devem ser dimensionados com base nos testes de HDB (Hydrostatic Design Basis), que é uma avaliação a longo prazo da resistência dos tubos de PRFV à pressão interna, e SB (Strain Corrosion), que avalia a resistência do tubo à corrosão sob tensão (também chamado de ensaio de fluência química), simulando as condições severas de uso em aplicações como esgoto.

50.. No procedimento licitatório realizado pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar/PI) para fornecimento da tubulação do trecho 1, foi explicitado que as licitantes deveriam obedecer às especificações da NBR 15536, bem como apresentar os resultados obtidos nos testes de HDB e SB.

51. A empresa Amitech Brazil Tubos S/A (atual O-Tek Tubos Brasil Ltda.) chegou a ser desclassificada, em um primeiro momento, pela falta de apresentação dos resultados dos testes de HDB e SB, sendo que o consultor do Ministério da Integração (Sr. Marcos Teixeira de Abreu) solicitou informações complementares àquela empresa que então encaminhou laudos comprovando a realização dos aludidos testes.

52. Contudo, a Comissão de Licitação manteve a desclassificação por duvidar da confiabilidade dos laudos apresentados, tendo em vista que continham resultados de desempenho totalmente idênticos àqueles que a empresa norueguesa FLOWTITE publicava na **internet** para atestar a qualidade dos tubos que produzia (peça 43, p. 361 a 138).

53. Como se tratava de uma obra realizada com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foram os técnicos daquela instituição financeira que se manifestaram contrariamente a essa desclassificação, por considerar que a empresa Amitech Brazil Tubos S/A já tinha fornecido tubos para outras obras financiadas com recursos do aludido banco, sem que fossem detectados problemas com a qualidade de seu produto.

54. A contratação da empresa Amitech Brazil Tubos S/A então ocorreu, mas providencialmente a Semar/PI exigiu que a empresa apresentasse um documento dando dez anos de garantia de qualidade e desempenho para os produtos fornecidos para as obras do Sistema Adutor do Garrincho, a contar da entrega dos materiais no canteiro de obras (peça 43, p. 59).

55. Acrescente-se que, assim que foi detectado o rompimento da tubulação do trecho 1, a Semar/PI tentou acionar essa garantia contratual e, posteriormente, diante de tratativas infrutíferas com a empresa fornecedora dos tubos, ingressou com a devida ação judicial para exigir a imediata troca de toda a tubulação rompida.

56. Diante de todo esse contexto, manifesto minha anuência ao entendimento de que restou devidamente afastada a responsabilidade do dirigente da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos



Naturais do Estado do Piauí (Semar/PI), Sr. Dalton Melo Macambira, pelo rompimento ocorrido na tubulação do trecho 1 do Sistema Adutor do Garrincho, cabendo julgar suas contas regulares, com quitação plena.

57. Ressalto que esse meu entendimento está em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, tendo em vista que o defeito em questão está associado a um mau desempenho da tubulação, que não pode ser considerado como um problema de fácil detecção, consoante excertos a seguir transcritos da ferramenta “Jurisprudência selecionada” (defeitos construtivos):

(Acórdão 2499/2014 – Plenário, relator Ministro Bruno Dantas)

“No caso de serviços e/ou materiais que não atendam às especificações técnicas, a Administração deve instaurar procedimentos administrativos com vistas à apuração das responsabilidades do fiscal e da contratada, nos termos dos arts. 67, § 1º, e 69 da Lei 8.666/1993, bem como, se for o caso, ao acionamento da garantia prevista no art. 618 do Código Civil.

(Acórdão 754/2013 – Plenário, relator Ministro José Múcio)

“Ainda que o prefeito tenha assinado o relatório de cumprimento do objeto e o termo de aceitação definitiva da obra, é indevida sua responsabilização por prejuízo decorrente de falhas de construção de origem eminentemente técnicas e de difícil percepção para um leigo, caso os serviços tenham sido atestados por servidores técnicos e não haja elementos que fundamentem culpa in eligendo.”

(Acórdão 2053/2015 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler)

“Não é cabível a responsabilização de prefeito por erros ou inadequações técnicas em projetos ou outros documentos elaborados por profissionais comprovadamente capacitados, exceto quando se possa demonstrar, no caso concreto, que as falhas poderiam ter sido facilmente detectadas pelo mandatário municipal ou que delas ele tinha ciência.”

VII – Independência das instâncias

58. Especificamente no que concerne ao fato de a matéria tratada nesta TCE estar sendo também objeto de análise no âmbito de ação judicial, cumpre esclarecer que o princípio da independência das instâncias não atrela esta Casa de Contas ao entendimento sufragado pelo Poder Judiciário. É que este Tribunal possui competência própria decorrente de forma direta do texto Constitucional (arts. 70 e 71 da CF/1988).

59. Como é cediço, o reflexo de eventual decisão em ação judicial no âmbito desta Corte de Contas ocorre sob determinadas condicionantes. A comunicação de instâncias apta a vincular a absolvição do responsável também em relação ao TCU é aquela adotada pelo Poder Judiciário em processo criminal, no qual seja exarada sentença consignando expressamente a inexistência do fato ou a negativa da autoria.

60. Não tendo sido proferida sentença absolutória no juízo criminal, fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria, não está o Tribunal de Contas vinculado à decisão judicial, podendo perquirir de eventual responsabilização administrativa do gestor em seus processos. Esta é a jurisprudência sobre o tema. Precedentes: (grifos acrescidos)

(Acórdão 131/2017 – Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. **Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.”

(Acórdão 2.983/2016 – Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas)



“A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial **que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal**. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.”

(Acórdão 1.486/2016 – Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

“A absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. **Se a absolvição penal for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade do gestor não é excluída.**”

61. Esse entendimento é ratificado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se abstrai do excerto jurisprudencial a seguir transcrito:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. **O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.**

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.” (grifos acrescidos)

62. Nesse sentido, tendo em vista que a demanda judicial apontada pela empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. cuidou de ação ordinária na esfera cível, ou seja, situação deveras distinta daquela que seria apta a provocar a adesão obrigatória da Corte de Contas ao que foi deliberado na outra instância, deve esta TCE seguir seu trâmite normal, no âmbito do controle externo.

VIII – Pedido de concessão de prazo para emissão de novo parecer técnico

63. Quando estes autos haviam sido remetidos ao Ministério Público junto ao TCU para sua última manifestação, em 27/6/2024, a empresa Inversiones CPSM Ltda. (atual denominação da O-Tek Tubos Brasil Ltda.) apresentou expediente, por meio do qual solicitou a suspensão dos efeitos dos atos praticados nos autos, a partir de 10/6/2024, e a concessão de prazo de trinta dias para sua manifestação e elaboração de novo laudo pericial (peças 159 e 160).



64. Registro que o processo de controle externo é disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não havendo previsão, em tais normas, de que esta Corte de Contas faça determinação, a pedido do responsável, de realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar, no devido tempo (no caso, na apresentação de suas alegações de defesa), os elementos que entender necessários para a sua defesa (v.g.: Acórdãos/Plenário 2.377/2025 e 1.190/2018, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

65. Dessarte, qualquer elemento comprobatório que o responsável entenda ser necessário para o pleno exercício de sua defesa deve ser por ele providenciado e acostado aos autos no momento oportuno.

66. Nesse sentido, trago o seguinte excerto retirado da jurisprudência selecionada deste Tribunal:

(Acórdão 307/2024 – Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia)

“O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê a produção de prova pericial, cabendo ao responsável trazer aos autos os elementos que entender necessários para sua defesa, inclusive laudos periciais, o que prescinde de autorização do Tribunal.”

67. Também nos termos da pacífica jurisprudência do STF, as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutas e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria, em conformidade com o que dispõem as normas instrumentais, sendo, no caso do TCU, a sua Lei Orgânica e o seu Regimento Interno do TCU:

“EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS INTENPESTIVOS. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO DIREITO DE PETIÇÃO.

O entendimento deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de **que o direito de petição e as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutos e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria, em conformidade com o que dispõem as normas instrumentais, in casu, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92) e o Regimento Interno do TCU (RITCU).**

Agravo regimental conhecido e não provido.” (grifos acrescidos)

(MS 28.156 AgR, Relatora. Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 2/9/2014).

68. Ressalto que, decorrido mais de um ano após sua solicitação, a empresa Inversiones CPSM Ltda. (atual denominação da O-Tek Tubos Brasil Ltda.) não anexou aos autos a alegada última manifestação que julgava ser necessária para sua defesa, tampouco providenciou o mencionado novo laudo pericial, o que prescindia de autorização deste Tribunal.

IX – Conclusão

69. Diante de todas as análises empreendidas nesta Proposta de Deliberação e no Relatório que a precede, as quais contemplam vasta e detalhada argumentação técnica, conclui-se pelo acolhimento das alegações de defesa do Consórcio Adutora do Garrincho e do Sr. Dalton Melo Macambira, quanto à suposta falha na operacionalização da automação da ETA, cabendo julgar suas contas regulares, com quitação plena, sem prejuízo de excluir os Srs. André Luis de Barros Joaquim, Romildo Rodrigues Nogueira Junior, Humberto Costa e Castro e José Francisco dos Santos Rufino do rol de responsáveis destes autos.

70. No que concerne ao rompimento da tubulação do trecho 1, todo o arcabouço probatório colhido no âmbito desta TCE indica que foi decorrência exclusivamente das características da tubulação utilizada, a qual possui resistência a pressões internas muito abaixo do que estava especificado, de tal forma que a responsabilidade recai apenas na empresa fornecedora dos tubos, Inversiones CPSM Ltda. (atual denominação da O-Tek Tubos Brasil Ltda.), a qual deve ter suas contas julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito ora apurado.



71. Cabe destacar que, nos termos do precedente abaixo colacionado, colhido da ferramenta “jurisprudência selecionada”, não há óbice ao julgamento, por esta Corte de Contas, das contas de pessoa jurídica, sem a responsabilização solidária de agente público:

(Acórdão 447/2024 – Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)

“É possível o TCU condenar em débito apenas a empresa contratada como responsável pelo dano ao erário, sem a responsabilização solidária de agente público (art. 71, inciso II, da Constituição Federal c/c art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992).”

72. No mais, dada a gravidade das faltas apuradas e da reprovabilidade das condutas praticadas pela empresa responsável, deve ser sancionada com a pena prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

73. Ainda no que tange à penalidade pecuniária, cabe destacar que a atuação da empresa contratada caracterizou culpa grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei 4.657/1942, inserido pela Lei 13.655/2018) e na linha da jurisprudência desta Casa de Contas (Acórdãos 3.768/2022, relator Ministro Augusto Nardes, e 5.567/2025, de minha relatoria, ambos da 2ª Câmara, e Acórdão 63/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, dentre outros).

74. Por fim, deve-se enviar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, bem assim ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para ciência.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2622/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 036.800/2016-3.

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

3. Responsáveis: Dalton Melo Macambira (240.291.573-00); André Luis de Barros Joaquim (148.858.378-12); O-Tek Tubos Brasil Ltda. (02.865.153/0001-27, atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.); Consórcio Adutora do Garrincho (07.095.824/0001-31); Construtora Getel Ltda. (06.535.819/0001-30); Romildo Rodrigues Nogueira Junior (444.239.183-15); Construtora Jurema Ltda. (05.802.590/0001-90); Humberto Costa e Castro (096.239.303-72); Mucuripe Construtora Ltda. (02.087.446/0001-20); e José Francisco dos Santos Rufino (018.790.573-87).

4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional e Estado do Piauí.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

8. Representação legal: Uanderson Ferreira da Silva (OAB/PI 5.456); Marlio da Rocha Luz Moura (OAB/PI 4.505); David Martins Nunes (OAB/PI 14.903); Adriano Moura de Carvalho (OAB/PI 4.503); Genésio da Costa Nunes (OAB/PI 5.304); Ítalo Meneses Silva Taumaturgo (OAB/PI 11.152); Bruna de Sá Dinelli (OAB/SP 399.572); André Camerlingo Alves (OAB/SP 104.857); Thiago de Carvalho Ribeiro (OAB/PI 11.211); Francisco da Cruz Carvalho Araújo (OAB/PI 12.588); e André Mendes Espírito Santo (OAB/SP 220.485).



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Dalton Melo Macambira, ex-Secretário Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. e de seu dirigente, Sr. André Luis de Barros Joaquim, e do Consórcio Adutora do Garrincho e de seu administrador Sr. José Francisco dos Santos Rufino, em razão de irregularidades na execução do Convênio 27/2003 (Siafi 499.682), celebrado com o Estado do Piauí, com o objetivo de implantar o Sistema Adutor do Garrincho.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas do Consórcio Adutora do Garrincho, bem como de suas empresas integrantes (Construtora Getel Ltda., Construtora Jurema Ltda. e Mucuripe Construtora Ltda.), e do Sr. Dalton Melo Macambira, dando-lhes quitação plena;

9.2. excluir os Srs. André Luis de Barros Joaquim, Romildo Rodrigues Nogueira Junior, Humberto Costa e Castro e José Francisco dos Santos Rufino do rol de responsáveis destes autos;

9.3. 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, julgar irregulares as contas da empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.), condenando-a, na forma adiante apresentada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas abaixo indicadas até o efetivo recolhimento, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
27/4/2005	290.033,34
27/4/2005	753.276,78
20/5/2005	1.029.751,20
9/9/2005	468.435,84
20/5/2005	81.182,78
28/6/2005	942.474,74
9/9/2005	50.035,79
26/11/2008	656.550,46

9.4. aplicar à empresa O-Tek Tubos Brasil Ltda. (atualmente denominada Inversiones CPSM Ltda.) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e



9.7. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Piauí, consoante previsto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, bem como ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para ciência.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 020.614/2023-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Superintendência Estadual do INSS – Porto Alegre/RS – INSS/MPS.

Responsável: Carlos Alberto de Souza Barboza (578.870.710-20).

Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. FRAUDE EM CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA.

Relatório

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)⁷, com os ajustes de forma pertinentes:

“INTRODUÇÃO

⁷ Peça 338.



1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Carlos Alberto de Souza Barboza, em razão de concessão indevida de benefícios previdenciários.

HISTÓRICO

2. Em 21/10/2022, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 3). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2613/2022.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

‘Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).’

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 304), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 708.830,14, imputando responsabilidade a Carlos Alberto de Souza Barboza, técnico do seguro social, no período de 13/2/2004 a 3/5/2010, na condição de gestor dos recursos, e a Helena Maria dos Santos, Terezinha Signor Vieira, Vera Regina dos Santos Vieira, Vinicius Silva dos Santos, Pedro Valmor Lima dos Santos, Gelson Luan de Moraes Lima, Rosemari Camargo Zamuner, Marcio Luiz Fioramonte, Jurema Nunes da Silveira, Marilani da Rocha Pires, falecida, Tadeu Antonio da Silva, falecido, Lila Xavier Lugo, Sergio Castro dos Passos, falecido, Alvarina Antunes dos Santos, Fernando Flores da Cunha Garcia, Carmen Luisa Correa Machado, Joel Silveira da Costa, Carlos Jair de Melo Cimator, falecido, Evanir Ramiro Cimator, falecido, Adao Monticelli, falecido, Maria Adi dos Santos Soares, falecida, Elias Fernandes, falecido, Eva Teresinha dos Santos Goncalves, falecida, Iclair Gomes Abreu, falecido, Jurema Vieira Barbosa, falecida, Noremia Rodrigues dos Santos, falecida, e Elmut Hollerverger, na condição de beneficiários.

6. Em 16/6/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 308), 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 309 e 310).

7. Em 27/6/2023, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 311).

8. Neste Tribunal, em instrução à peça 314, corroborada pelos pronunciamentos às peças 315 e 316, foi proposta a exclusão dos beneficiários dos benefícios previdenciários indevidos, bem como o arquivamento do processo, tendo em vista a ocorrência de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

9. À peça 318, consta despacho de autoridade, considerando parecer do Ministério Público Junto ao TCU à peça 317, determinando a restituição dos autos à AudTCE para realizar medidas saneadoras propostas pelo MP/TCU, bem como outras que julgar cabíveis e, à luz dos documentos obtidos, reavaliar a prescrição e demais encaminhamentos.

10. À peça 319, consta instrução, corroborada pelo pronunciamento à peça 320, propondo realização de diligência junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, para que remetesse cópia integral da Ação Penal nº 2008.71.00.018550-7/RS, a fim de se promover o desenlace da presente tomada de contas especial.



11. Após as devidas comunicações processuais às peças 321 e 322, a diligência foi devidamente respondida com as informações requeridas, conforme as peças 323, 324 e 326.

12. Na instrução precedente, analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação na forma consignada à peça 330.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 331), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Carlos Alberto de Souza Barboza - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 45299/2024 – Seproc (peça 334)

Data da Expedição: 10/10/2024

Data da Ciência: **16/10/2024** (peça 336)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 332).

Fim do prazo para a defesa: 31/10/2024

Comunicação: Ofício 45300/2024 – Seproc (peça 333)

Data da Expedição: 10/10/2024

Data da Ciência: **16/10/2024** (peça 335)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 332).

Fim do prazo para a defesa: 31/10/2024

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 337), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Transcorrido o prazo regimental, o responsável Carlos Alberto de Souza Barboza permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador ocorreu em 31/1/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

Carlos Alberto de Souza Barboza, por meio do ofício acostado à peça 255, recebido em 8/11/2022, conforme AR (peça 275).

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.158.744,73, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 31/1/2017, data do último pagamento efetuado relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p.18).

Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 5001044-93.2019.4.04.7100, que trata dos mesmos fatos do PAD 35239.000633/2010-99 (peça 6), que também é objeto deste processo. Sendo assim, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual o prazo da ação penal vem em substituição ao prazo estabelecido de cinco anos previsto no art. 2º da referida Resolução.

O servidor responsável **Carlos Alberto de Souza Barboza** foi denunciado com base nos arts. 313-A (pena máxima de 12 anos) c/c art. 71 e 288 (pena máxima de três anos) do Código Penal (peça 117, p. 18) e foi condenado, pelos crimes denunciados, a 9 anos, 8 meses e 20 dias de reclusão, conforme art. 313-A do Código Penal, por 66 vezes, na forma do art. 71, caput, do Código Penal. (peça 328, p.212). Mediante decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de 6/3/2018, teve sua pena reduzida para 8 anos e 4 meses de reclusão, no regime fechado, mantidos os demais termos da condenação (peça 327, p.2).

Tendo em vista as determinações dos arts. 109 e art. 110 do Código Penal, a prescrição pelo crime previsto no art. 313-A, mesmo com a redução da pena pelo STJ, continua sendo de **dezesseis anos**, nos termos do art. 109, inciso II, **a partir do recebimento da denúncia**, no caso, **17/11/2010** (peça 327, p. 2), e, aplicando-se o art. 110 em combinação com o art. 109, inciso II, a partir da sentença de **29/8/2014** (peça 328, p. 212).

Diante dessa situação, considerando as determinações dos arts. 109 e art. 110 do Código Penal, a prescrição pelo crime previsto no art. 313-A é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II.

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	31/1/2017	Último pagamento relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p.18)	art. 4º, inciso V	Marco inicial de contagem do prazo prescricional



Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	21/10/2022	Determinação de instauração de TCE (peça 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	8/11/2022	Notificação de instauração de TCE ao servidor responsável Carlos Alberto de Souza Barboza (peça 275)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	13/2/2023	Relatório do tomador (peça 304)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	13/6/2023	Relatório de auditoria da CGU (peça 308)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	24/11/2023	Instrução de mérito (peça 314)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	19/7/2024	Despacho de autoridade (peça 318)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	30/7/2024	Instrução de diligência (peça 319)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
8	1º/10/2024	Instrução de citação (peça 330)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

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, bem como obedecendo aos prazos prescricionais previstos nos artigos 309 e 310 do Código Penal Brasileiro, observa-se que **não houve o transcurso do prazo de 16 anos acima apurado, a partir do marco inicial de contagem do prazo prescricional.**

Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	
Carlos Alberto de Souza Barboza	037.669/2023-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. (nº da TCE no sistema: 723/2023)"]

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

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.



Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymmler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Carlos Alberto de Souza Barboza

No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 332). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peça 335 e 336).

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymmler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymmler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

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.”

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.

Os argumentos apresentados na fase interna (peças 282, 283, 284, 285, 286 e 287) **não** elidem as irregularidades apontadas.



Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

Dessa forma, o responsável Carlos Alberto de Souza Barboza 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.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

No caso em tela, a irregularidade consistente de concessão irregular de benefícios previdenciários configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Carlos Alberto de Souza Barboza não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do



art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.

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 329.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

considerar revel o responsável Carlos Alberto de Souza Barboza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

excluir da relação processual Helena Maria dos Santos, Terezinha Signor Vieira, Vera Regina dos Santos Vieira, Vinicius Silva dos Santos, Pedro Valmor Lima dos Santos, Gelson Luan de Moraes Lima, Rosemari Camargo Zamuner, Marcio Luiz Fioramonte, Jurema Nunes da Silveira, Marilani da Rocha Pires, Tadeu Antonio da Silva, Lila Xavier Lugo, Sergio Castro dos Passos, Alvarina Antunes dos Santos, Fernando Flores da Cunha Garcia, Carmen Luisa Correa Machado, Joel Silveira da Costa, Carlos Jair de Melo Cimador, Evanir Ramiro Cimador, Adao Monticelli, Maria Adi dos Santos Soares, Elias Fernandes, Eva Teresinha dos Santos Goncalves, Iclair Gomes Abreu, Jurema Vieira Barbosa, Noremia Rodrigues dos Santos e Elmut Hollerverger;

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 Carlos Alberto de Souza Barboza, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Carlos Alberto de Souza Barboza (CPF: 578.870.710-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
2/1/2008	4.721,00	Débito
2/1/2008	1.149,36	Débito
1/2/2008	687,00	Débito
3/3/2008	686,75	Débito
1/4/2008	719,23	Débito
2/5/2008	719,23	Débito
2/6/2008	719,23	Débito
1/7/2008	508,87	Débito
1/8/2008	513,23	Débito
1/9/2008	872,84	Débito
1/10/2008	513,23	Débito
3/11/2008	513,23	Débito
1/12/2008	871,73	Débito
2/1/2009	513,23	Débito
3/2/2009	513,23	Débito
2/3/2009	555,80	Débito
1/4/2009	555,80	Débito
4/5/2009	555,80	Débito
1/6/2009	535,80	Débito
1/7/2009	741,80	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/8/2009	535,80	Débito
1/9/2009	916,70	Débito
1/10/2009	535,80	Débito
3/11/2009	535,80	Débito
1/12/2009	916,70	Débito
4/1/2010	535,80	Débito
1/2/2010	582,57	Débito
1/3/2010	582,57	Débito
5/9/2008	2.340,00	Débito
5/9/2008	2.925,00	Débito
1/10/2008	2.195,00	Débito
3/11/2008	1.731,12	Débito
1/12/2008	2.313,53	Débito
2/1/2009	1.731,12	Débito
2/2/2009	1.794,04	Débito
2/3/2009	1.849,31	Débito
1/4/2009	1.912,23	Débito
4/5/2009	1.849,31	Débito
1/6/2009	1.849,31	Débito
1/7/2009	1.849,31	Débito
3/8/2009	1.849,31	Débito
1/9/2009	3.051,45	Débito
1/10/2009	1.849,31	Débito
3/11/2009	1.849,31	Débito
1/12/2009	2.959,65	Débito
4/1/2010	1.849,31	Débito
1/2/2010	1.998,99	Débito
1/3/2010	1.986,89	Débito
1/4/2010	1.986,89	Débito
3/5/2010	1.986,89	Débito
1/6/2010	1.986,89	Débito
9/9/2008	607,00	Débito
1/10/2008	1.012,00	Débito
3/11/2008	1.012,00	Débito
28/10/2008	772,00	Débito
9/12/2008	386,00	Débito
5/1/2009	257,00	Débito
11/2/2009	256,90	Débito
4/3/2009	273,00	Débito
3/4/2009	273,00	Débito
4/5/2009	273,00	Débito
1/6/2009	273,00	Débito
1/7/2009	273,00	Débito
30/7/2009	273,00	Débito
31/8/2009	409,00	Débito
29/9/2009	273,00	Débito
3/11/2009	273,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
1/12/2009	400,00	Débito
31/7/2008	1.439,00	Débito
7/8/2008	768,70	Débito
4/9/2008	1.025,43	Débito
6/10/2008	617,80	Débito
6/11/2008	618,27	Débito
23/9/2008	27.352,00	Débito
23/9/2008	624,42	Débito
1/10/2008	416,42	Débito
3/11/2008	416,42	Débito
1/12/2008	625,76	Débito
2/1/2009	415,92	Débito
3/2/2009	416,92	Débito
2/3/2009	465,92	Débito
1/4/2009	465,92	Débito
4/5/2009	465,92	Débito
1/6/2009	465,92	Débito
1/7/2009	465,92	Débito
3/8/2009	465,92	Débito
1/9/2009	699,42	Débito
1/10/2009	466,42	Débito
3/11/2009	466,42	Débito
1/12/2009	1.165,06	Débito
4/1/2010	465,78	Débito
1/2/2010	816,78	Débito
1/3/2010	653,78	Débito
1/4/2010	663,78	Débito
3/5/2010	663,78	Débito
1/6/2010	663,78	Débito
1/7/2010	663,78	Débito
2/8/2010	663,00	Débito
1/9/2010	919,78	Débito
1/10/2010	663,28	Débito
1/11/2010	664,28	Débito
1/12/2010	920,06	Débito
3/1/2011	663,78	Débito
1/2/2011	702,78	Débito
1/3/2011	702,78	Débito
1/4/2011	709,78	Débito
2/5/2011	710,78	Débito
1/6/2011	709,00	Débito
1/7/2011	711,78	Débito
1/8/2011	712,28	Débito
1/9/2011	985,78	Débito
3/10/2011	713,03	Débito
1/11/2011	714,03	Débito
1/12/2011	1.259,31	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
2/1/2012	710,28	Débito
1/2/2012	811,08	Débito
1/3/2012	811,08	Débito
2/4/2012	812,28	Débito
2/5/2012	812,90	Débito
1/6/2012	812,62	Débito
2/7/2012	900,36	Débito
1/8/2012	900,53	Débito
3/9/2012	1.012,50	Débito
1/10/2012	901,17	Débito
5/11/2012	901,34	Débito
3/12/2012	1.523,64	Débito
2/1/2013	1.082,94	Débito
1/2/2013	971,55	Débito
1/3/2013	969,94	Débito
2/4/2013	1.033,53	Débito
4/4/2013	974,46	Débito
2/5/2013	974,46	Débito
4/6/2013	975,43	Débito
3/7/2013	976,40	Débito
2/8/2013	977,37	Débito
2/9/2013	15.616,74	Débito
17/10/2013	979,01	Débito
4/11/2013	979,98	Débito
2/12/2013	1.759,42	Débito
2/1/2014	971,62	Débito
3/2/2014	1.031,99	Débito
6/3/2014	1.032,76	Débito
2/4/2014	1.033,53	Débito
6/5/2014	1.034,30	Débito
2/6/2014	1.035,07	Débito
2/7/2014	948,27	Débito
1/8/2014	1.036,61	Débito
1/9/2014	1.398,58	Débito
1/10/2014	1.037,75	Débito
19/11/2014	950,18	Débito
1/12/2014	1.870,10	Débito
2/2/2015	1.247,86	Débito
5/3/2015	567,17	Débito
19/1/2009	1.388,90	Débito
19/1/2009	1.525,79	Débito
5/2/2009	1.387,41	Débito
2/3/2009	1.129,49	Débito
2/4/2009	1.131,65	Débito
7/5/2009	1.129,73	Débito
8/6/2009	1.129,81	Débito
1/7/2009	1.129,89	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
10/8/2009	1.129,97	Débito
8/9/2009	1.832,08	Débito
15/12/2008	1.387,52	Débito
6/1/2009	1.261,10	Débito
4/2/2009	1.139,84	Débito
4/3/2009	1.155,93	Débito
3/4/2009	1.156,02	Débito
6/5/2009	1.030,07	Débito
3/6/2009	1.030,16	Débito
3/7/2009	901,88	Débito
13/8/2008	391,21	Débito
5/9/2008	1.576,19	Débito
8/10/2008	1.304,55	Débito
7/11/2008	1.304,91	Débito
5/12/2008	1.577,71	Débito
8/1/2009	1.304,25	Débito
6/2/2009	1.304,61	Débito
6/3/2009	1.340,76	Débito
7/4/2009	1.340,94	Débito
8/5/2009	1.340,06	Débito
5/6/2009	1.341,21	Débito
7/7/2009	1.341,06	Débito
7/8/2009	1.341,06	Débito
8/9/2009	2.010,48	Débito
7/10/2009	1.341,06	Débito
9/11/2009	1.341,06	Débito
7/12/2009	2.010,49	Débito
29/4/2008	13.915,00	Débito
5/5/2008	1.705,00	Débito
4/6/2008	1.705,00	Débito
2/7/2008	1.704,27	Débito
4/8/2008	1.372,77	Débito
2/9/2008	2.217,64	Débito
2/10/2008	1.302,10	Débito
4/11/2008	1.275,17	Débito
2/12/2008	2.057,13	Débito
5/1/2009	1.230,13	Débito
3/2/2009	1.261,64	Débito
3/3/2009	1.355,56	Débito
2/4/2009	1.387,19	Débito
5/5/2009	1.351,36	Débito
2/6/2009	1.348,89	Débito
2/7/2009	1.297,04	Débito
4/8/2009	1.298,11	Débito
2/9/2009	2.232,72	Débito
2/10/2009	1.301,18	Débito
4/11/2009	1.303,11	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
2/12/2009	2.203,33	Débito
5/1/2010	1.307,46	Débito
2/2/2010	1.425,42	Débito
2/3/2010	1.422,62	Débito
5/4/2010	1.424,63	Débito
2/12/2008	798,00	Débito
3/12/2008	1.662,00	Débito
8/1/2009	1.330,00	Débito
6/2/2009	1.330,00	Débito
6/3/2009	1.091,00	Débito
6/4/2009	1.091,00	Débito
6/5/2009	1.090,23	Débito
9/9/2008	1.073,00	Débito
9/9/2008	2.277,00	Débito
2/10/2008	1.463,00	Débito
4/11/2008	1.463,00	Débito
2/12/2008	1.932,00	Débito
6/1/2009	1.463,00	Débito
4/2/2009	1.506,00	Débito
3/3/2009	1.554,00	Débito
2/4/2009	1.597,00	Débito
5/5/2009	1.554,00	Débito
2/6/2009	1.554,00	Débito
2/7/2009	1.554,00	Débito
4/8/2009	1.554,00	Débito
2/9/2009	2.522,00	Débito
2/10/2009	1.554,00	Débito
4/11/2009	1.554,00	Débito
2/12/2009	2.482,00	Débito
5/1/2010	1.554,00	Débito
3/2/2010	1.748,00	Débito
2/3/2010	1.711,00	Débito
5/4/2010	1.711,00	Débito
20/5/2008	804,00	Débito
4/6/2008	1.487,00	Débito
3/7/2008	1.487,00	Débito
5/8/2008	1.487,00	Débito
3/9/2008	2.051,00	Débito
3/10/2008	1.487,00	Débito
5/11/2008	1.487,00	Débito
3/12/2008	2.047,00	Débito
7/1/2009	1.487,00	Débito
4/2/2009	1.501,00	Débito
4/3/2009	1.576,00	Débito
3/4/2009	1.591,00	Débito
6/5/2009	1.576,00	Débito
3/6/2009	1.576,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/7/2009	1.576,00	Débito
5/8/2009	1.576,00	Débito
3/9/2009	2.370,00	Débito
5/10/2009	1.576,00	Débito
5/11/2009	1.576,00	Débito
3/12/2009	2.353,00	Débito
6/1/2010	1.576,00	Débito
3/2/2010	1.676,00	Débito
3/3/2010	1.671,00	Débito
6/4/2010	1.671,00	Débito
5/5/2010	1.671,00	Débito
9/9/2008	885,00	Débito
9/9/2008	1.832,00	Débito
3/10/2008	1.191,00	Débito
5/11/2008	1.190,49	Débito
11/7/2007	5.782,00	Débito
11/7/2007	872,31	Débito
2/8/2007	872,31	Débito
4/9/2007	1.046,97	Débito
4/9/2007	222,66	Débito
4/9/2007	37,59	Débito
17/10/2007	611,32	Débito
17/10/2007	222,66	Débito
17/10/2007	37,59	Débito
5/11/2007	611,32	Débito
5/11/2007	222,66	Débito
5/11/2007	37,59	Débito
4/12/2007	1.044,97	Débito
4/12/2007	222,66	Débito
4/12/2007	37,59	Débito
3/1/2008	611,32	Débito
3/1/2008	222,66	Débito
3/1/2008	37,59	Débito
7/2/2008	609,00	Débito
5/3/2008	609,00	Débito
2/4/2008	652,00	Débito
5/5/2008	652,00	Débito
3/6/2008	652,00	Débito
2/7/2008	650,00	Débito
4/8/2008	732,00	Débito
2/9/2008	1.189,00	Débito
2/10/2008	660,00	Débito
4/11/2008	646,00	Débito
2/12/2008	1.097,00	Débito
7/1/2009	646,00	Débito
3/2/2009	648,00	Débito
3/3/2009	697,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
2/4/2009	687,00	Débito
6/5/2009	689,00	Débito
7/3/2007	257,98	Débito
9/4/2007	275,04	Débito
9/4/2007	76,00	Débito
8/5/2007	305,15	Débito
8/5/2007	76,00	Débito
8/6/2007	277,05	Débito
8/6/2007	76,00	Débito
8/6/2007	28,00	Débito
9/7/2007	268,01	Débito
9/7/2007	76,00	Débito
9/7/2007	28,00	Débito
9/7/2007	9,90	Débito
7/8/2007	268,01	Débito
7/8/2007	76,00	Débito
7/8/2007	28,00	Débito
7/8/2007	9,90	Débito
10/9/2007	442,68	Débito
10/9/2007	76,00	Débito
10/9/2007	28,00	Débito
10/9/2007	9,90	Débito
5/10/2007	268,01	Débito
5/10/2007	76,00	Débito
5/10/2007	28,00	Débito
5/10/2007	9,90	Débito
8/11/2007	268,01	Débito
8/11/2007	76,00	Débito
8/11/2007	28,00	Débito
8/11/2007	9,90	Débito
7/12/2007	437,66	Débito
7/12/2007	76,00	Débito
7/12/2007	28,00	Débito
7/12/2007	9,90	Débito
8/1/2008	268,01	Débito
8/1/2008	76,00	Débito
8/1/2008	28,00	Débito
8/1/2008	9,90	Débito
12/2/2008	267,00	Débito
12/2/2008	76,00	Débito
12/2/2008	28,00	Débito
12/2/2008	9,90	Débito
10/3/2008	267,00	Débito
7/4/2008	302,00	Débito
8/5/2008	302,00	Débito
6/6/2008	302,00	Débito
7/7/2008	301,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
8/8/2008	302,00	Débito
5/9/2008	509,00	Débito
7/10/2008	302,00	Débito
10/11/2008	302,00	Débito
5/12/2008	499,00	Débito
9/1/2009	293,00	Débito
6/2/2009	293,00	Débito
6/3/2009	342,00	Débito
7/4/2009	342,00	Débito
8/5/2009	342,00	Débito
5/6/2009	342,00	Débito
18/11/2008	1.435,35	Débito
9/12/2008	1.981,42	Débito
9/1/2009	1.978,42	Débito
10/2/2009	1.894,02	Débito
6/3/2009	1.894,02	Débito
7/4/2009	1.973,91	Débito
15/5/2009	1.933,03	Débito
8/6/2009	1.432,10	Débito
9/7/2009	1.435,33	Débito
7/8/2009	1.435,48	Débito
10/9/2009	2.384,02	Débito
8/10/2009	1.436,17	Débito
9/11/2009	1.436,32	Débito
7/12/2009	3.331,70	Débito
8/1/2010	1.930,62	Débito
5/2/2010	1.560,29	Débito
5/3/2010	1.559,99	Débito
30/6/2016	796,74	Crédito
28/7/2016	804,83	Crédito
30/9/2016	821,09	Crédito
30/11/2016	534,93	Crédito
29/12/2016	540,28	Crédito
31/1/2017	546,27	Débito
24/2/2017	552,10	Crédito
31/3/2017	556,75	Crédito
27/4/2017	562,37	Crédito
31/5/2017	566,59	Crédito
26/12/2007	3.568,55	Débito
3/1/2008	853,24	Débito
7/2/2008	510,00	Débito
4/3/2008	510,00	Débito
2/4/2008	534,00	Débito
5/5/2008	534,00	Débito
3/6/2008	534,00	Débito
2/7/2008	531,00	Débito
4/8/2008	534,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
2/9/2008	704,00	Débito
2/9/2008	96,56	Débito
2/10/2008	437,00	Débito
2/10/2008	96,56	Débito
4/11/2008	437,00	Débito
4/11/2008	96,56	Débito
2/12/2008	699,00	Débito
2/12/2008	96,56	Débito
5/1/2009	437,00	Débito
5/1/2009	96,56	Débito
3/2/2009	437,00	Débito
3/2/2009	96,56	Débito
3/3/2009	469,00	Débito
3/3/2009	96,56	Débito
2/4/2009	469,00	Débito
2/4/2009	96,56	Débito
5/5/2009	469,00	Débito
5/5/2009	96,56	Débito
2/6/2009	469,00	Débito
2/6/2009	96,56	Débito
2/7/2009	469,00	Débito
2/7/2009	96,56	Débito
4/8/2009	400,58	Débito
4/8/2009	96,56	Débito
4/8/2009	68,00	Débito
2/9/2009	683,15	Débito
2/9/2009	96,56	Débito
2/9/2009	68,00	Débito
2/10/2009	400,58	Débito
2/10/2009	96,56	Débito
2/10/2009	68,00	Débito
4/11/2009	400,58	Débito
4/11/2009	96,56	Débito
4/11/2009	68,00	Débito
2/12/2009	680,24	Débito
2/12/2009	96,56	Débito
2/12/2009	68,00	Débito
5/1/2010	400,58	Débito
5/1/2010	96,56	Débito
5/1/2010	68,00	Débito
2/2/2010	435,27	Débito
2/2/2010	96,56	Débito
2/2/2010	68,00	Débito
2/3/2010	435,27	Débito
2/3/2010	96,56	Débito
2/3/2010	68,00	Débito
22/4/2008	10.427,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
6/5/2008	1.449,00	Débito
5/6/2008	1.162,00	Débito
3/7/2008	1.051,00	Débito
5/8/2008	1.018,00	Débito
3/9/2008	1.749,00	Débito
3/10/2008	1.018,00	Débito
5/11/2008	1.018,00	Débito
3/12/2008	1.732,00	Débito
6/1/2009	1.018,00	Débito
9/2/2009	1.029,00	Débito
4/3/2009	1.109,00	Débito
3/4/2009	1.120,00	Débito
6/5/2009	1.109,00	Débito
3/6/2009	1.109,00	Débito
6/7/2009	1.109,00	Débito
5/8/2009	1.079,00	Débito
4/9/2009	1.853,00	Débito
5/10/2009	934,00	Débito
6/11/2009	1.079,00	Débito
4/12/2009	1.839,00	Débito
7/1/2010	1.079,00	Débito
4/2/2010	1.177,00	Débito
3/3/2010	1.144,00	Débito
23/9/2008	1.375,00	Débito
23/9/2008	1.192,00	Débito
2/10/2008	954,00	Débito
4/11/2008	954,00	Débito
26/12/2007	5.182,00	Débito
4/1/2008	1.138,32	Débito
8/2/2008	648,00	Débito
5/3/2008	648,00	Débito
3/4/2008	681,00	Débito
7/5/2008	681,00	Débito
4/6/2008	681,00	Débito
3/7/2008	482,00	Débito
5/8/2008	487,00	Débito
3/9/2008	827,00	Débito
3/10/2008	487,00	Débito
5/11/2008	487,00	Débito
3/12/2008	819,00	Débito
6/1/2009	487,00	Débito
4/2/2009	487,00	Débito
4/3/2009	527,00	Débito
3/4/2009	527,00	Débito
6/5/2009	527,00	Débito
3/6/2009	527,00	Débito
3/7/2009	527,00	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
5/8/2009	527,00	Débito
3/9/2009	887,00	Débito
7/10/2009	527,00	Débito
5/11/2009	527,00	Débito
3/12/2009	879,00	Débito
6/1/2010	527,00	Débito
3/2/2010	571,00	Débito
3/3/2010	571,00	Débito
26/11/2008	550,00	Débito
2/12/2008	1.882,00	Débito
5/1/2009	1.608,00	Débito
3/2/2009	1.633,00	Débito
3/3/2009	1.661,00	Débito
2/4/2009	1.686,00	Débito
5/5/2009	1.524,00	Débito
2/6/2009	1.524,00	Débito
2/7/2009	1.338,00	Débito
4/8/2009	1.338,00	Débito
2/9/2009	2.177,00	Débito
2/10/2009	1.338,00	Débito
4/11/2009	1.338,00	Débito
2/12/2009	1.979,00	Débito
5/1/2010	1.164,00	Débito
3/2/2010	1.269,00	Débito
2/3/2010	1.264,00	Débito
5/4/2010	1.264,00	Débito
30/5/2021	10.983,14	Crédito
15/10/2008	476,00	Débito
5/11/2008	1.722,00	Débito
3/12/2008	2.166,43	Débito
6/1/2009	1.722,43	Débito
6/2/2009	1.757,43	Débito
6/3/2009	1.789,43	Débito
3/4/2009	1.825,43	Débito
6/5/2009	1.789,43	Débito
5/6/2009	1.789,43	Débito
7/7/2009	1.789,43	Débito
5/8/2009	1.818,43	Débito
3/9/2009	2.727,43	Débito
5/10/2009	1.818,43	Débito
5/11/2009	1.818,43	Débito
4/12/2009	2.724,43	Débito
6/1/2010	1.818,43	Débito
5/2/2010	1.930,43	Débito
3/3/2010	1.930,43	Débito
7/4/2010	1.930,43	Débito
5/6/2007	255,83	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
5/7/2007	382,11	Débito
6/8/2007	382,11	Débito
6/9/2007	508,93	Débito
4/10/2007	382,45	Débito
7/11/2007	382,45	Débito
10/12/2007	510,28	Débito
4/1/2008	381,78	Débito
13/2/2008	380,34	Débito
7/3/2008	380,34	Débito
4/4/2008	415,34	Débito
9/5/2008	415,34	Débito
5/6/2008	415,34	Débito
3/7/2008	303,66	Débito
5/8/2008	301,78	Débito
8/9/2008	510,28	Débito
6/10/2008	302,28	Débito
5/11/2008	302,28	Débito
4/12/2008	510,66	Débito
7/1/2009	301,78	Débito
5/2/2009	301,78	Débito
5/3/2009	351,78	Débito
3/4/2009	351,78	Débito
6/5/2009	351,78	Débito
3/6/2009	351,78	Débito
14/10/2008	483,46	Débito
3/11/2008	1.877,43	Débito
31/8/2017	71,13	Crédito
29/9/2017	71,60	Crédito
14/1/2008	363,28	Débito
1/2/2008	380,01	Débito
3/3/2008	380,01	Débito
3/4/2008	415,01	Débito
2/5/2008	415,01	Débito
3/6/2008	415,01	Débito
3/7/2008	417,12	Débito
1/8/2008	415,38	Débito
3/9/2008	557,80	Débito
3/10/2008	351,28	Débito
3/11/2008	351,28	Débito
3/12/2008	559,14	Débito
2/1/2009	348,88	Débito
3/2/2009	351,58	Débito
3/3/2009	402,28	Débito
3/4/2009	402,98	Débito
4/5/2009	403,68	Débito
3/6/2009	404,38	Débito
3/7/2009	405,08	Débito



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
3/8/2009	405,78	Débito
3/9/2009	637,98	Débito
2/10/2009	406,68	Débito
3/11/2009	407,38	Débito
3/12/2009	407,80	Débito
4/1/2010	401,28	Débito
3/2/2010	446,98	Débito
3/3/2010	447,68	Débito
12/2/2008	49.851,00	Débito
12/2/2008	1.298,00	Débito
4/3/2008	1.298,00	Débito
2/4/2008	1.363,00	Débito
5/5/2008	1.363,00	Débito
3/6/2008	1.363,00	Débito
3/7/2008	1.363,00	Débito
5/8/2008	1.429,00	Débito
2/9/2008	2.148,00	Débito
2/10/2008	1.429,00	Débito
4/11/2008	1.429,00	Débito
2/12/2008	2.131,00	Débito
5/1/2009	1.429,00	Débito
3/2/2009	1.439,00	Débito
3/3/2009	1.517,00	Débito
2/4/2009	1.527,00	Débito
5/5/2009	1.517,00	Débito
2/6/2009	1.517,00	Débito
17/7/2007	76,28	Débito
6/8/2007	381,44	Débito
6/9/2007	476,81	Débito
4/10/2007	381,56	Débito
7/11/2007	381,56	Débito
6/12/2007	475,92	Débito
27/12/2007	381,56	Débito
30/1/2008	380,38	Débito
29/2/2008	380,38	Débito
28/3/2008	415,02	Débito
29/4/2008	415,02	Débito
29/5/2008	415,32	Débito
27/6/2008	333,00	Débito
30/7/2008	292,00	Débito
28/8/2008	499,00	Débito
29/9/2008	292,00	Débito
30/10/2008	292,00	Débito
4/12/2008	2.871,78	Débito
7/1/2009	1.248,25	Débito
5/2/2009	1.273,31	Débito
5/3/2009	1.363,39	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
6/4/2009	1.388,45	Débito
7/5/2009	1.267,31	Débito
4/6/2009	1.267,31	Débito
6/7/2009	1.232,89	Débito
6/8/2009	1.232,89	Débito
4/9/2009	2.104,16	Débito
6/10/2009	1.203,91	Débito
6/11/2009	1.203,91	Débito
4/12/2009	2.052,09	Débito
7/1/2010	1.203,91	Débito
4/2/2010	1.312,56	Débito
4/3/2010	1.307,72	Débito
7/4/2010	1.307,72	Débito
6/5/2010	1.307,72	Débito
26/9/2008	1.631,00	Débito
26/9/2008	2.170,00	Débito
9/10/2008	1.724,00	Débito
7/11/2008	1.400,00	Débito

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 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul 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.”

O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu da unidade instrutiva e manifestou-se pela extinção do feito. Em seu parecer regimental registrou⁸:

“4.Inicialmente, este Parquet chama atenção para o teor do art. 4º, § 4º, da Resolução TCU 360/2023, a qual “Dispõe sobre a realização das comunicações processuais no âmbito de Tribunal de Contas da União”:

§ 4º Na hipótese de comunicação destinada a responsável preso, a unidade competente deve endereçá-la ao dirigente do respectivo estabelecimento penal, com solicitação para a entrega ao destinatário e posterior restituição ao Tribunal da comprovação da ciência.

⁸ Peça 341.



5. O dispositivo acima alinha-se ao art. 76, par. único, do Código Civil, que estipula que o domicílio necessário do réu preso é o “lugar em que cumprir a sentença”.

6. Logo, não é possível reconhecer a regularidade da citação do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza no âmbito desta Tomada de Contas Especial.

7. Considerando que o último pagamento relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p. 18) ocorreu em 2017, o Ministério Público opina por que se adote a solução esboçada pelo Exmº Ministro-Substituto Weder de Oliveira, mesmo Relator deste feito, em sede do TC 014.470/2023-3 (peça 56), consistente na extinção do processo pela conjugação dos motivos seguintes:

‘13. Observo, contudo, a existência de circunstâncias específicas na situação em exame que conduzem, excepcionalmente, ao arquivamento do processo, com base nos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, conforme ponderações a seguir.

14. A primeira é relativa ao longo tempo decorrido desde os fatos (débitos referentes a pagamentos realizados entre 1995 e 2009), sem que tenha sido realizada a citação da responsável por esta Corte. Caso ocorresse a citação, neste momento processual, seria posterior a 15 anos do último pagamento irregular, situação que estaria em desacordo com o princípio da razoável duração do processo.

15. A segunda se refere à decisão judicial de 3/11/2009 (...). Dessa forma, já existe condenação judicial para reparar o dano.

16. Transcrevo trechos do parecer do MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo, que fundamentaram encaminhamento semelhante no âmbito do TC 021.957/2023 1 (acórdão 9208/2024-1ª Câmara):

‘Os débitos de responsabilidade solidária de Márcia Araújo Miranda estenderam-se de 10/2/2004 a 2/9/2010 (peça 76, pp. 6/9). Considerando que o longo tempo decorrido desde os fatos não recomenda a citação da segurada e que a condenação penal tem, como um de seus efeitos genéricos, tornar certa a obrigação de reparar o dano (art. 91, inciso I, do Código Penal e art. 515, inciso VI, do CPC), o MP de Contas entende que esta Corte pode, excepcionalmente, afastar o princípio da independência das instâncias e, com base nos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, aproveitando o adequado encaminhamento dado judicialmente à questão, arquivar o presente processo no tocante à beneficiária Márcia (...).

(...)

Os débitos de responsabilidade solidária de Sebastião Luiz Brandão abrangem o período de 8/9/2004 a 2/8/2010 (peça 76, pp. 9/11). Assim como no caso da segurada Márcia Araújo Miranda, o MP de Contas considera que, em face do longo tempo decorrido desde as irregularidades, não é recomendável promover a citação do beneficiário, e que, pelo fato de a condenação penal ter, como um de seus efeitos genéricos, tornar certa a obrigação de reparar o dano, pode-se, excepcionalmente, arquivar o presente processo também no tocante ao beneficiário Sebastião Brandão.’ (Não grifado no original).’

8. Considerando que, no caso em descortino, transcorreram mais de oito anos desde o último pagamento irregular (31/1/2017) sem que tenha havido citação válida, e considerando os efeitos automáticos da sentença penal condenatória oportunamente rememorados no excerto transcrito acima, o Ministério Público entende presentes as mesmas circunstâncias específicas que, identificadas no TC 014.470/2023-3, aconselham a extinção deste feito.”

É o relatório.



Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa a dano ao erário decorrente de fraude na habilitação e concessão de aposentadorias, ocorrida na Gerência Executiva de Porto Alegre/RS⁹.

2. O tomador de contas assim caracterizou a origem do dano ao erário, na matriz de responsabilização¹⁰:

“Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).”

3. Concluiu que o dano a ser ressarcido seria de R\$ 812.340,70 e atribuiu a responsabilidade ao Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza, ex-servidor do INSS que atuou na habilitação e concessão dos benefícios, e aos diversos beneficiários¹¹.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, em sua primeira manifestação, propôs a exclusão da responsabilidade dos beneficiários, por não haver evidências de participação na fraude, bem como o arquivamento do processo, devido à ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória¹².

5. O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, concordou com a exclusão dos beneficiários da relação processual. Divergiu, no entanto, do entendimento de ocorrência da prescrição¹³:

“4. Embora concordemos com a segunda providência proposta – qual seja, a exclusão dos beneficiários dos registros associados a este processo –, dissentimos quanto à solução atinente ao ex-servidor Carlos Alberto de Souza Barboza.

5. Nesse ponto, este Ministério Público chama atenção para o relatório Final produzido pelo INSS, que assim registra (peça 7, p. 15):

‘Além disso, o ex-servidor Carlos Alberto de Souza Barboza consta como réu na Ação Penal nº 2008.71.00.018550-7/RS (fls. 235), em decorrência de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, com base nas informações contidas no Inquérito Policial, nos termos do documento de fls. 236 a 278, nada constando quanto a envolvimento de outro servidor do INSS. Da referida denúncia cabe destaque para a nota de rodapé sob nº 6, às fls. 244, para complementar a informação de que o servidor [...] Carlos Alberto confessou, ainda, que retroagia a DER (data de entrada do requerimento)[...], nos seguintes termos: ‘Utilizando a senha privilegiada passada por seu superior Reinaldo Pacheco da Luz, pois a sua senha não permitia esta retroação, abusando da confiança depositada pelo colega’.

6. Tal circunstância, a princípio, atrai a aplicabilidade do art. 3º da Resolução TCU 344/2022, assim vazado:

‘Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.’

7. Para além da referência à ação penal a que respondeu o responsável, não se encontram nos presentes autos cópia das pertinentes decisões judiciais (recebimento da denúncia, sentença etc.), motivo pelo qual opinamos pela restituição do feito à unidade técnica de origem para que diligencie ao e. Tribunal Regional Federal solicitando os documentos necessários ao desenlace desta TCE.” (Não grifado no original).

⁹ Peça 338.

¹⁰ Peça 303.

¹¹ Peça 304.

¹² Peça 314.

¹³ Peça 317.

6. Cumpridas as medidas saneadoras propostas pelo MP/TCU, à luz dos novos documentos juntados ao processo, a AudTCE concluiu pela não ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória¹⁴:

“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 31/1/2017, data do último pagamento efetuado relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p.18).

21. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 5001044-93.2019.4.04.7100, que trata dos mesmos fatos do PAD 35239.000633/2010-99 (peça 6), que também é objeto deste processo. Sendo assim, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual o prazo da ação penal vem em substituição ao prazo estabelecido de cinco anos previsto no art. 2º da referida Resolução.

22. O servidor responsável Carlos Alberto de Souza Barboza foi denunciado com base nos arts. 313-A (pena máxima de 12 anos) c/c art. 71 e 288 (pena máxima de três anos) do Código Penal (peça 117, p. 18) e foi condenado, pelos crimes denunciados, a 9 anos, 8 meses e 20 dias de reclusão, conforme art. 313-A do Código Penal, por 66 vezes, na forma do art. 71, caput, do Código Penal. (peça 328, p.212). Mediante decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de 6/3/2018, teve sua pena reduzida para 8 anos e 4 meses de reclusão, no regime fechado, mantidos os demais termos da condenação (peça 327, p.2).

23. Tendo em vista as determinações dos arts. 109 e art. 110 do Código Penal, a prescrição pelo crime previsto no art. 313-A, mesmo com a redução da pena pelo STJ, continua sendo de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, a partir do recebimento da denúncia, no caso, 17/11/2010 (peça 327, p. 2), e, aplicando-se o art. 110 em combinação com o art. 109, inciso II, a partir da sentença de 29/8/2014 (peça 328, p. 212).

24. Diante dessa situação, considerando as determinações dos arts. 109 e art. 110 do Código Penal, a prescrição pelo crime previsto no art. 313-A é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II.

25. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	31/1/2017	Último pagamento relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p.18)	art. 4º, inciso V	Marco inicial de contagem do prazo prescricional
1	21/10/2022	Determinação de instauração de TCE (peça 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	8/11/2022	Notificação de instauração de TCE ao servidor responsável Carlos Alberto de Souza Barboza (peça 275)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	13/2/2023	Relatório do tomador (peça 304)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	13/6/2023	Relatório de auditoria da CGU (peça 308)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	24/11/2023	Instrução de mérito (peça 314)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	19/7/2024	Despacho de autoridade (peça 318)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	30/7/2024	Instrução de diligência (peça 319)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

¹⁴ Peça 330.



Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
				ordinária e intercorrente

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, bem como obedecendo aos prazos prescricionais previstos nos artigos 309 e 310 do Código Penal Brasileiro, observa-se que não houve o transcurso do prazo de 16 anos acima apurado, a partir do marco inicial de contagem do prazo prescricional.

27. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.”

7. Promoveu, então, a citação do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza¹⁵, pela mesma causa ensejadora do dano ao erário consignada no relatório do tomador de contas. Regularmente notificado, o responsável não se manifestou.
8. Quanto ao mérito, a unidade propôs considerar o responsável revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e julgar irregulares suas contas, com condenação ao ressarcimento do dano. Porém, não se manifestou com relação à aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992¹⁶.
9. O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, diverge do encaminhamento proposto, por considerar que a citação não teria sido regular, uma vez que deveria ter sido endereçada ao estabelecimento penal no qual o responsável cumpre pena, e não ao seu endereço residencial¹⁷:

“2. A equipe da unidade técnica, em mais recente instrução, propugna a declaração de revelia do responsável e sua condenação à reparação do dano (peça 338, pp. 7-27). Ao tempo em que descarta a prescrição, tendo em vista a condenação do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza por 66 vezes pelo delito do art. 313-A do Código Penal, a unidade técnica entende que o responsável foi devidamente citado em seu endereço residencial, consoante base de dados do TSE e da Receita Federal (peça 337).

3. O Ministério Público, com as vênias de estilo, entende necessário registrar as considerações seguintes.

4. Inicialmente, este Parquet chama atenção para o teor do art. 4º, § 4º, da Resolução TCU 360/2023, a qual ‘Dispõe sobre a realização das comunicações processuais no âmbito de Tribunal de Contas da União’:

‘§ 4º Na hipótese de comunicação destinada a responsável preso, a unidade competente deve endereçá-la ao dirigente do respectivo estabelecimento penal, com solicitação para a entrega ao destinatário e posterior restituição ao Tribunal da comprovação da ciência.’

5. O dispositivo acima alinha-se ao art. 76, par. único, do Código Civil, que estipula que o domicílio necessário do réu preso é o ‘lugar em que cumprir a sentença’.

6. Logo, não é possível reconhecer a regularidade da citação do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza no âmbito desta Tomada de Contas Especial.

7. Considerando que o último pagamento relativo à concessão irregular de benefício (peça 303, p. 18) ocorreu em 2017, o Ministério Público opina por que se adote a solução esboçada pelo Exmº Ministro-Substituto Weder de Oliveira, mesmo Relator deste feito, em sede do TC

¹⁵ Peças 333-336.

¹⁶ Peça 338.

¹⁷ Peça 341.



014.470/2023-3 (peça 56), consistente na extinção do processo pela conjugação dos motivos seguintes:

‘13. Observo, contudo, a existência de circunstâncias específicas na situação em exame que conduzem, excepcionalmente, ao arquivamento do processo, com base nos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, conforme ponderações a seguir.

14. A primeira é relativa ao longo tempo decorrido desde os fatos (débitos referentes a pagamentos realizados entre 1995 e 2009), sem que tenha sido realizada a citação da responsável por esta Corte. Caso ocorresse a citação, neste momento processual, seria posterior a 15 anos do último pagamento irregular, situação que estaria em desacordo com o princípio da razoável duração do processo.

15. A segunda se refere à decisão judicial de 3/11/2009 (...). Dessa forma, já existe condenação judicial para reparar o dano.

16. Transcrevo trechos do parecer do MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo, que fundamentaram encaminhamento semelhante no âmbito do TC 021.957/2023 1 (acórdão 9208/2024-1ª Câmara):

‘Os débitos de responsabilidade solidária de Márcia Araújo Miranda estenderam-se de 10/2/2004 a 2/9/2010 (peça 76, pp. 6/9). Considerando que o longo tempo decorrido desde os fatos não recomenda a citação da segurada e que a condenação penal tem, como um de seus efeitos genéricos, tornar certa a obrigação de reparar o dano (art. 91, inciso I, do Código Penal e art. 515, inciso VI, do CPC), o MP de Contas entende que esta Corte pode, excepcionalmente, afastar o princípio da independência das instâncias e, com base nos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, aproveitando o adequado encaminhamento dado judicialmente à questão, arquivar o presente processo no tocante à beneficiária Márcia (...).

(...)

Os débitos de responsabilidade solidária de Sebastião Luiz Brandão abrangem o período de 8/9/2004 a 2/8/2010 (peça 76, pp. 9/11). Assim como no caso da segurada Márcia Araújo Miranda, o MP de Contas considera que, em face do longo tempo decorrido desde as irregularidades, não é recomendável promover a citação do beneficiário, e que, pelo fato de a condenação penal ter, como um de seus efeitos genéricos, tornar certa a obrigação de reparar o dano, pode-se, excepcionalmente, arquivar o presente processo também no tocante ao beneficiário Sebastião Brandão.’ (Não grifado no original).

8. Considerando que, no caso em descortino, transcorreram mais de oito anos desde o último pagamento irregular (31/1/2017) sem que tenha havido citação válida, e considerando os efeitos automáticos da sentença penal condenatória oportunamente rememorados no excerto transcrito acima, o Ministério Público entende presentes as mesmas circunstâncias específicas que, identificadas no TC 014.470/2023-3, aconselham a extinção deste feito.” (Não grifado no original).

II

10. Com relação à citação do responsável, verifico que o aviso de recebimento foi por ele assinado em 16.10.2024¹⁸. Assim, conforme a legislação que rege o processo nesta Corte de Contas, a citação é válida.

11. Adiciono que, nos termos do art. 242 do Código de Processo Civil¹⁹, é válida a citação quando feita de forma pessoal, isto é, quando o próprio responsável citado assina o aviso de recebimento e apõe seu número de CPF, como, de fato, ocorreu, e que não se identifica nos autos documento que comprove que o responsável estivesse preso, embora já condenado pelo Poder Judiciário.

¹⁸ Peça 335.

¹⁹ “Art. 242. A citação será pessoal, podendo, no entanto, ser feita na pessoa do representante legal ou do procurador do réu, do executado ou do interessado.”



12. Registro que não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, conforme evidenciado pela unidade instrutiva nos itens 18 a 31 de sua instrução²⁰.
13. O responsável, regularmente citado, não se manifestou, razão pela qual deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
14. A documentação juntada ao processo demonstra a responsabilidade do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza pela concessão ilegal de diversos benefícios previdenciários com tempo de contribuição fictício e outras irregularidades.
15. Os fatos foram devidamente apurados em processo administrativo disciplinar que resultou na demissão do ex-servidor²¹. Nesse sentido, excerto do relatório final da comissão do PAD²²:

"COM RELAÇÃO AO SERVIDOR CARLOS ALBERTO DE SOUZA BARBOZA

De toda a prova colhida, minuciosamente comentada neste relatório no item DAS PROVAS, relacionadas ao ex-servidor CARLOS ALBERTO DE SOUZA BARBOZA, ficou evidenciado que, à época dos fatos, o indiciado, cujos atos de sua responsabilidade permitiram concessões indevidas, bem como pagamentos retroativos, agiu de forma dolosa nos procedimentos de habilitação e concessão de benefícios, conforme se constata dos atos por ele praticados nos processos de benefícios tratados neste processo disciplinar, corroborados com as declarações prestadas pelas testemunhas e no seu interrogatório, no qual refere acesso e pleno conhecimento da legislação aplicada aos casos concretos, bem como faz declarações expressas de que praticou, deliberadamente, procedimentos irregulares, objetivando o favorecimento a terceiros e agido em benefício próprio, causando prejuízo à Previdência Social, calculado em R\$1.330.228,42 (um milhão, trezentos e trinta mil, duzentos e vinte e oito reais e quarenta e dois centavos).

16. Desse modo, comprovada sua participação nas fraudes e não havendo elementos que permitam afastar a sua responsabilidade, deve ser condenado a ressarcir ao erário o valor apurado neste processo e sancionado com multa (art. 57 da Lei 8.443/1992).
17. Em razão da gravidade de sua conduta, deve ser inabilitado para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992²³, c/c o art. 270, §§ 1º e 2º, do RI/TCU²⁴.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

²⁰ Peça 338.

²¹ Peça 9 – Portaria 195, de 12 de abril de 2011, publicada no DOU de 13 de abril de 2011, decorrente do Processo Administrativo Disciplinar 35239.000122/2009-33.

²² Peça 7, p. 96.

²³ Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

²⁴ Art. 270. Sem prejuízo das sanções previstas nos arts. 267 e 268 e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992. § 1º. O Tribunal deliberará primeiramente sobre a gravidade da infração. § 2º. Se considerada grave a infração, por maioria absoluta de seus membros, o Tribunal decidirá sobre o período de inabilitação a que ficará sujeito o responsável



WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2623/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.614/2023-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Carlos Alberto de Souza Barboza (578.870.710-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS – Porto Alegre/RS – INSS/MPS.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
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 relativa à ocorrência de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários no âmbito da gerência executiva do Instituto Nacional do Seguro Social de Porto Alegre.

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

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

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza, com fundamento no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992;

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2.1.2008	4721,00	2.4.2013	1.033,53	5.10.2009	1576,00	26.12.2007	3568,55	30.5.2021	10983,14	26.9.2008	1631,00
2.1.2008	1149,36	4.4.2013	974,46	5.11.2009	1576,00	3.1.2008	853,24	15.10.2008	476,00	26.9.2008	2170,00
1.2.2008	687,00	2.5.2013	974,46	3.12.2009	2353,00	7.2.2008	510,00	5.11.2008	1722,00	9.10.2008	1724,00
3.3.2008	686,75	4.6.2013	975,43	6.1.2010	1576,00	4.3.2008	510,00	3.12.2008	2166,43	7.11.2008	1400,00
1.4.2008	719,23	3.7.2013	976,4	3.2.2010	1676,00	2.4.2008	534,00	6.1.2009	1722,43		
2.5.2008	719,23	2.8.2013	977,37	3.3.2010	1671,00	5.5.2008	534,00	6.2.2009	1757,43		
2.6.2008	719,23	2.9.2013	15.616,74	6.4.2010	1671,00	3.6.2008	534,00	6.3.2009	1789,43		
1.7.2008	508,87	17.10.2013	979,01	5.5.2010	1671,00	2.7.2008	531,00	3.4.2009	1825,43		
1.8.2008	513,23	4.11.2013	979,98	9.9.2008	885,00	4.8.2008	534,00	6.5.2009	1789,43		
1.9.2008	872,84	2.12.2013	1.759,42	9.9.2008	1832,00	2.9.2008	704,00	5.6.2009	1789,43		
1.10.2008	513,23	2.1.2014	971,62	3.10.2008	1191,00	2.9.2008	96,56	7.7.2009	1789,43		
3.11.2008	513,23	3.2.2014	1.031,99	5.11.2008	1190,49	2.10.2008	437,00	5.8.2009	1818,43		
1.12.2008	871,73	6.3.2014	1.032,76	11.7.2007	5782,00	2.10.2008	96,56	3.9.2009	2727,43		
2.1.2009	513,23	2.4.2014	1.033,53	11.7.2007	872,31	4.11.2008	437,00	5.10.2009	1818,43		
3.2.2009	513,23	6.5.2014	1.034,30	2.8.2007	872,31	4.11.2008	96,56	5.11.2009	1818,43		
2.3.2009	555,80	2.6.2014	1.035,07	4.9.2007	1046,97	2.12.2008	699,00	4.12.2009	2724,43		
1.4.2009	555,80	2.7.2014	948,27	4.9.2007	222,66	2.12.2008	96,56	6.1.2010	1818,43		
4.5.2009	555,80	1.8.2014	1.036,61	4.9.2007	37,59	5.1.2009	437,00	5.2.2010	1930,43		
1.6.2009	535,80	1.9.2014	1.398,58	17.10.2007	611,32	5.1.2009	96,56	3.3.2010	1930,43		
1.7.2009	741,80	1.10.2014	1.037,75	17.10.2007	222,66	3.2.2009	437,00	7.4.2010	1930,43		
3.8.2009	535,80	19.11.2014	950,18	17.10.2007	37,59	3.2.2009	96,56	5.6.2007	255,83		
1.9.2009	916,70	1.12.2014	1.870,10	5.11.2007	611,32	3.3.2009	469,00	5.7.2007	382,11		


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1.10.2009	535,80	2.2.2015	1.247,86	5.11.2007	222,66	3.3.2009	96,56	6.8.2007	382,11		
3.11.2009	535,80	5.3.2015	567,17	5.11.2007	37,59	2.4.2009	469,00	6.9.2007	508,93		
1.12.2009	916,70	19.1.2009	1.388,90	4.12.2007	1044,97	2.4.2009	96,56	4.10.2007	382,45		
4.1.2010	535,80	19.1.2009	1.525,79	4.12.2007	222,66	5.5.2009	469,00	7.11.2007	382,45		
1.2.2010	582,57	5.2.2009	1.387,41	4.12.2007	37,59	5.5.2009	96,56	10.12.2007	510,28		
1.3.2010	582,57	2.3.2009	1.129,49	3.1.2008	611,32	2.6.2009	469,00	4.1.2008	381,78		
5.9.2008	2340,00	2.4.2009	1.131,65	3.1.2008	222,66	2.6.2009	96,56	13.2.2008	380,34		
5.9.2008	2925,00	7.5.2009	1.129,73	3.1.2008	37,59	2.7.2009	469,00	7.3.2008	380,34		
1.10.2008	2195,00	8.6.2009	1.129,81	7.2.2008	609,00	2.7.2009	96,56	4.4.2008	415,34		
3.11.2008	1731,12	1.7.2009	1.129,89	5.3.2008	609,00	4.8.2009	400,58	9.5.2008	415,34		
1.12.2008	2313,53	10.8.2009	1.129,97	2.4.2008	652,00	4.8.2009	96,56	5.6.2008	415,34		
2.1.2009	1731,12	8.09.2009	1.832,08	5.5.2008	652,00	4.8.2009	68,00	3.7.2008	303,66		
2.2.2009	1794,04	15.12.2008	1.387,52	3.6.2008	652,00	2.9.2009	683,15	5.8.2008	301,78		
2.3.2009	1849,31	6.1.2009	1.261,10	2.7.2008	650,00	2.9.2009	96,56	8.9.2008	510,28		
1.4.2009	1912,23	4.2.2009	1.139,84	4.8.2008	732,00	2.9.2009	68,00	6.10.2008	302,28		
4.5.2009	1849,31	4.3.2009	1.155,93	2.9.2008	1189,00	2.10.2009	400,58	5.11.2008	302,28		
1.6.2009	1849,31	3.4.2009	1.156,02	2.10.2008	660,00	2.10.2009	96,56	4.12.2008	510,66		
1.7.2009	1849,31	6.5.2009	1.030,07	4.11.2008	646,00	2.10.2009	68,00	7.1.2009	301,78		
3.8.2009	1849,31	3.6.2009	1.030,16	2.12.2008	1097,00	4.11.2009	400,58	5.2.2009	301,78		
1.9.2009	3051,45	3.7.2009	901,88	7.1.2009	646,00	4.11.2009	96,56	5.3.2009	351,78		
1.10.2009	1849,31	13.8.2008	391,21	3.2.2009	648,00	4.11.2009	68,00	3.4.2009	351,78		
3.11.2009	1849,31	5.9.2008	1.576,19	3.3.2009	697,00	2.12.2009	680,24	6.5.2009	351,78		
1.12.2009	2959,65	8.10.2008	1.304,55	2.4.2009	687,00	2.12.2009	96,56	3.6.2009	351,78		
4.1.2010	1849,31	7.11.2008	1.304,91	6.5.2009	689,00	2.12.2009	68,00	14.10.2008	483,46		
1.2.2010	1998,99	5.12.2008	1.577,71	7.3.2007	257,98	5.1.2010	400,58	3.11.2008	1877,43		
1.3.2010	1986,89	8.1.2009	1.304,25	9.4.2007	275,04	5.1.2010	96,56	31.8.2017	71,13		
1.4.2010	1986,89	6.2.2009	1.304,61	9.4.2007	76,00	5.1.2010	68,00	29.9.2017	71,60		
3.5.2010	1986,89	6.3.2009	1.340,76	8.5.2007	305,15	2.2.2010	435,27	14.1.2008	363,28		
1.6.2010	1986,89	7.4.2009	1.340,94	8.5.2007	76,00	2.2.2010	96,56	1.2.2008	380,01		
9.9.2008	607,00	8.5.2009	1.340,06	8.6.2007	277,05	2.2.2010	68,00	3.3.2008	380,01		
1.10.2008	1012,00	5.6.2009	1.341,21	8.6.2007	76,00	2.3.2010	435,27	3.4.2008	415,01		
3.11.2008	1012,00	7.7.2009	1.341,06	8.6.2007	28,00	2.3.2010	96,56	2.5.2008	415,01		
28.10.2008	772,00	7.8.2009	1.341,06	9.7.2007	268,01	2.3.2010	68,00	3.6.2008	415,01		
9.12.2008	386,00	8.9.2009	2.010,48	9.7.2007	76,00	22.4.2008	10427,00	3.7.2008	417,12		
5.1.2009	257,00	7.10.2009	1.341,06	9.7.2007	28,00	6.5.2008	1449,00	1.8.2008	415,38		
11.2.2009	256,90	9.11.2009	1.341,06	9.7.2007	9,90	5.6.2008	1162,00	3.9.2008	557,80		
4.3.2009	273,00	7.12.2009	2.010,49	7.8.2007	268,01	3.7.2008	1051,00	3.10.2008	351,28		
3.4.2009	273,00	29.4.2008	13.915,00	7.8.2007	76,00	5.8.2008	1018,00	3.11.2008	351,28		
4.5.2009	273,00	5.5.2008	1.705,00	7.8.2007	28,00	3.9.2008	1749,00	3.12.2008	559,14		
1.6.2009	273,00	4.6.2008	1.705,00	7.8.2007	9,90	3.10.2008	1018,00	2.1.2009	348,88		
1.7.2009	273,00	2.7.2008	1.704,27	10.9.2007	442,68	5.11.2008	1018,00	3.22.2009	351,58		
30.7.2009	273,00	4.8.2008	1.372,77	10.9.2007	76,00	3.12.2008	1732,00	3.3.2009	402,28		
31.8.2009	409,00	2.9.2008	2.217,64	10.9.2007	28,00	6.1.2009	1018,00	3.4.2009	402,98		
29.9.2009	273,00	2.10.2008	1.302,10	10.9.2007	9,90	9.2.2009	1029,00	4.5.2009	403,68		
3.11.2009	273,00	4.11.2008	1.275,17	5.10.2007	268,01	4.3.2009	1109,00	3.6.2009	404,38		
1.12.2009	400,00	2.12.2008	2.057,13	5.10.2007	76,00	3.4.2009	1120,00	3.7.2009	405,08		
31.7.2008	1439,00	5.1.2009	1.230,13	5.10.2007	28,00	6.5.2009	1109,00	3.8.2009	405,78		
7.8.2008	768,70	3.2.2009	1.261,64	5.10.2007	9,90	3.6.2009	1109,00	3.9.2009	637,98		
4.9.2008	1025,43	3.3.2009	1.355,56	8.11.2007	268,01	6.7.2009	1109,00	2.10.2009	406,68		
6.10.2008	617,80	2.4.2009	1.387,19	8.11.2007	76,00	5.8.2009	1079,00	3.11.2009	407,38		
6.11.2008	618,27	5.5.2009	1.351,36	8.11.2007	28,00	4.9.2009	1853,00	3.12.2009	407,80		
23.9.2008	27352,00	2.6.2009	1.348,89	8.11.2007	9,90	5.10.2009	934,00	4.1.2010	401,28		
23.9.2008	624,42	2.7.2009	1.297,04	7.12.2007	437,66	6.11.2009	1079,00	3.2.2010	446,98		
1.10.2008	416,42	4.8.2009	1.298,11	7.12.2007	76,00	4.12.2009	1839,00	3.3.2010	447,68		
3.11.2008	416,42	2.9.2009	2.232,72	7.12.2007	28,00	7.1.2010	1079,00	12.2.2008	49851,00		
1.12.2008	625,76	2.10.2009	1.301,18	7.12.2007	9,90	4.2.2010	1177,00	12.2.2008	1298,00		
2.1.2009	415,92	4.11.2009	1.303,11	8.1.2008	268,01	3.3.2010	1144,00	4.3.2008	1298,00		
3.2.2009	416,92	2.12.2009	2.203,33	8.1.2008	76,00	23.9.2008	1375,00	2.4.2008	1363,00		
2.3.2009	465,92	5.1.2010	1.307,46	8.1.2008	28,00	23.9.2008	1192,00	5.5.2008	1363,00		
1.4.2009	465,92	2.2.2010	1.425,42	8.1.2008	9,90	2.10.2008	954,00	3.6.2008	1363,00		
4.5.2009	465,92	2.3.2010	1.422,62	12.2.2008	267,00	4.11.2008	954,00	3.7.2008	1363,00		
1.6.2009	465,92	5.4.2010	1.424,63	12.2.2008	76,00	26.12.2007	5182,00	5.8.2008	1429,00		
1.7.2009	465,92	2.12.2008	798	12.2.2008	28,00	4.1.2008	1138,32	2.9.2008	2148,00		
3.8.2009	465,92	3.12.2008	1.662,00	12.2.2008	9,90	8.2.2008	648,00	2.10.2008	1429,00		
1.9.2009	699,42	8.1.2009	1.330,00	10.3.2008	267,00	5.3.2008	648,00	4.11.2008	1429,00		
1.10.2009	466,42	6.2.2009	1.330,00	7.4.2008	302,00	3.4.2008	681,00	2.12.2008	2131,00		



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3.11.2009	466,42	6.3.2009	1.091,00	8.5.2008	302,00	7.5.2008	681,00	5.1.2009	1429,00		
1.12.2009	1165,06	6.4.2009	1.091,00	6.6.2008	302,00	4.6.2008	681,00	3.2.2009	1439,00		
4.1.2010	465,78	6.5.2009	1.090,23	7.7.2008	301,00	3.7.2008	482,00	3.3.2009	1517,00		
1.2.2010	816,78	9.9.2008	1.073,00	8.8.2008	302,00	5.8.2008	487,00	2.4.2009	1527,00		
1.3.2010	653,78	9.9.2008	2.277,00	5.9.2008	509,00	3.9.2008	827,00	5.5.2009	1517,00		
1.4.2010	663,78	2.10.2008	1.463,00	7.10.2008	302,00	3.10.2008	487,00	2.6.2009	1517,00		
3.5.2010	663,78	4.11.2008	1.463,00	10.11.2008	302,00	5.11.2008	487,00	17.7.2007	76,28		
1.6.2010	663,78	2.12.2008	1.932,00	5.12.2008	499,00	3.12.2008	819,00	6.8.2007	381,44		
1.7.2010	663,78	6.1.2009	1.463,00	9.1.2009	293,00	6.1.2009	487,00	6.9.2007	476,81		
2.8.2010	663,00	4.2.2009	1.506,00	6.2.2009	293,00	4.2.2009	487,00	4.10.2007	381,56		
1.9.2010	919,78	3.3.2009	1.554,00	6.3.2009	342,00	4.3.2009	527,00	7.11.2007	381,56		
1.10.2010	663,28	2.4.2009	1.597,00	7.4.2009	342,00	3.4.2009	527,00	6.12.2007	475,92		
1.11.2010	664,28	5.5.2009	1.554,00	8.5.2009	342,00	6.5.2009	527,00	27.12.2007	381,56		
1.12.2010	920,06	2.6.2009	1.554,00	5.6.2009	342,00	3.6.2009	527,00	30.1.2008	380,38		
3.1.2011	663,78	2.7.2009	1.554,00	18.11.2008	1435,35	3.7.2009	527,00	29.2.2008	380,38		
1.2.2011	702,78	4.8.2009	1.554,00	9.12.2008	1981,42	5.8.2009	527,00	28.3.2008	415,02		
1.3.2011	702,78	2.9.2009	2.522,00	9.1.2009	1978,42	3.9.2009	887,00	29.4.2008	415,02		
1.4.2011	709,78	2.10.2009	1.554,00	10.2.2009	1894,02	7.10.2009	527,00	29.5.2008	415,32		
2.5.2011	710,78	4.11.2009	1.554,00	6.3.2009	1894,02	5.11.2009	527,00	27.6.2008	333,00		
1.6.2011	709,00	2.12.2009	2.482,00	7.4.2009	1973,91	3.12.2009	879,00	30.7.2008	292,00		
1.7.2011	711,78	5.1.2010	1.554,00	15.5.2009	1933,03	6.1.2010	527,00	28.8.2008	499,00		
1.8.2011	712,28	3.2.2010	1.748,00	8.6.2009	1432,10	3.2.2010	571,00	29.9.2008	292,00		
1.9.2011	985,78	2.3.2010	1.711,00	9.7.2009	1435,33	3.3.2010	571,00	30.10.2008	292,00		
3.10.2011	713,03	5.4.2010	1.711,00	7.8.2009	1435,48	26.11.2008	550,00	4.12.2008	2871,78		
1.11.2011	714,03	20.5.2008	804	10.9.2009	2384,02	2.12.2008	1882,00	7.1.2009	1248,25		
1.12.2011	1259,31	4.6.2008	1.487,00	8.10.2009	1436,17	5.1.2009	1608,00	5.2.2009	1273,31		
2.1.2012	710,28	3.7.2008	1.487,00	9.11.2009	1436,32	3.2.2009	1633,00	5.3.2009	1363,39		
1.2.2012	811,08	5.8.2008	1.487,00	7.12.2009	3331,70	3.3.2009	1661,00	6.4.2009	1388,45		
1.3.2012	811,08	3.9.2008	2.051,00	8.1.2010	1930,62	2.4.2009	1686,00	7.5.2009	1267,31		
2.4.2012	812,28	3.10.2008	1.487,00	5.2.2010	1560,29	5.5.2009	1524,00	4.6.2009	1267,31		
2.5.2012	812,90	5.11.2008	1.487,00	5.3.2010	1559,99	2.6.2009	1524,00	6.7.2009	1232,89		
1.6.2012	812,62	3.12.2008	2.047,00	30.6.2016	796,74	2.7.2009	1338,00	6.8.2009	1232,89		
2.7.2012	900,36	7.1.2009	1.487,00	28.7.2016	804,83	4.8.2009	1338,00	4.9.2009	2104,16		
1.8.2012	900,53	4.2.2009	1.501,00	30.9.2016	821,09	2.9.2009	2177,00	6.10.2009	1203,91		
3.9.2012	1012,50	4.3.2009	1.576,00	30.11.2016	534,93	2.10.2009	1338,00	6.11.2009	1203,91		
1.10.2012	901,17	3.4.2009	1.591,00	29.12.2016	540,28	4.11.2009	1338,00	4.12.2009	2052,09		
5.11.2012	901,34	6.5.2009	1.576,00	31.1.2017	546,27	2.12.2009	1979,00	7.1.2010	1203,91		
3.12.2012	1523,64	3.6.2009	1.576,00	24.2.2017	552,10	5.1.2010	1164,00	4.2.2010	1312,56		
2.1.2013	1082,94	3.7.2009	1.576,00	31.3.2017	556,75	3.2.2010	1269,00	4.3.2010	1307,72		
1.2.2013	971,55	5.8.2009	1.576,00	27.4.2017	562,37	2.3.2010	1264,00	7.4.2010	1307,72		
1.3.2013	969,94	3.9.2009	2.370,00	31.5.2017	566,59	5.4.2010	1264,00	6.5.2010	1307,72		

9.4. aplicar ao Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Carlos Alberto de Souza Barboza para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em



vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do RI/TCU;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.9. enviar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis;

9.10. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2623-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 45, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025

(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 101, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025

Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que a Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, em seu art. 14, prevê a constituição de comissão temporária de acompanhamento dos procedimentos de solução consensual com o intuito de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos naquele normativo;

Considerando as contribuições ofertadas no âmbito da aludida comissão;



Considerando os resultados advindos de workshops realizados pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com atores internos e externos ao TCU, materializados no relatório juntado aos autos do TC 015.828/2024-7;

Considerando todas as justificativas constantes do TC 015.828/2024-7, resolve:

Art. 1º O inciso II do art. 2º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 2019, e das empresas estatais;

(...)”

Art. 2º Os incisos I, II, IV e V do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

I – indicação do objeto da busca por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio;

(...)

IV – relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas, compreendendo processos em tramitação no TCU, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais;

V – manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN; e

(...)”

Art. 3º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 3º (...)

VI – relatório de participação social, quando a controvérsia envolver prestação de serviços públicos, ou de consulta direcionada a terceiros determinados, quando a eventual solução afetar seus direitos, sempre que cabível.”

Art. 4º O parágrafo único do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica renumerado para § 1º.

Art. 5º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º:

“Art. 3º

(...)

§ 2º Caso a solicitação contenha proposta de solução, mesmo parcial, deverá ser apresentada a demonstração fundamentada de sua vantajosidade e juridicidade.

§ 3º A solicitação que contemplar indicações de investimentos em obras deverá ser instruída com os seguintes elementos:

I – justificativa técnica para cada obra, incluindo a demonstração de seu alinhamento ao planejamento setorial e a priorização do conjunto de investimentos com base em critérios objetivos de custo-benefício;

II – anteprojeto de engenharia ou elementos de projeto básico que permitam a plena caracterização da obra, além de orçamento referenciado por sistemas de custos oficiais ou por preços de mercado devidamente justificados;

III – estudo de cenários que demonstre a correlação entre investimentos, prazo contratual e impacto tarifário.”



Art. 6º O art. 4º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º A solicitação de que trata o art. 2º desta IN será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC).

§ 1º O requerimento inicial será classificado como público, e as informações consideradas sigilosas constarão em peça apartada, acompanhadas da respectiva fundamentação legal que justifique o sigilo.

§ 2º O resumo da solicitação será divulgado em página específica no sítio eletrônico deste Tribunal, permitindo-se o envio de informações por terceiros que pretendam contribuir para a solução da controvérsia.

§ 3º As reuniões da Comissão de Solução Consensual são confidenciais em relação a terceiros, na forma do art. 30 da Lei nº 13.140, de 2015.

§ 4º A confidencialidade dos documentos e informações gerados durante os trabalhos da comissão encerra-se com a deliberação do Plenário ou com a decisão de arquivamento pela Presidência, prevalecendo, contudo, o prazo de restrição de acesso legalmente atribuído em sua origem caso seja superior.”

Art. 7º Fica acrescido o art. 4º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 4º-A. A autuação do processo de Solicitação de Solução Consensual dará início à etapa de preparação, na qual caberá à SecexConsenso:

I – instruir o processo quanto à admissibilidade, devendo, para tanto, interagir com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, sendo-lhe facultada a realização de diligências;

II – promover as atividades preparatórias para o funcionamento da Comissão de Solução Consensual, permitida a realização de reuniões com as partes e eventuais interessados; e

III – consolidar, em conjunto com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, fatos e evidências sobre a controvérsia já apurados pelo Tribunal, para fins da análise de admissibilidade e do exame previsto no art. 7º-A, § 7º, desta IN.

Parágrafo único. A etapa de preparação encerra-se com a publicação da portaria de instituição da Comissão de Solução Consensual.”

Art. 8º O inciso II e o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação

“Art. 5º (...)

II – a relevância da matéria;

(...)

§ 1º Não será admitida a solicitação quando:

I – houver decisão de mérito do TCU sobre o objeto da busca de solução consensual;

II – versar sobre atos preparatórios sujeitos à competência discricionária privativa da Administração Pública, na consecução de políticas públicas; ou

III – tratar de atos internos da Administração que não envolvam controvérsias entre o Poder Público e particulares.”

Art. 9º O *caput* e os §§ 2º e 3º do art. 6º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Na hipótese de a controvérsia já ser objeto de processo em tramitação no Tribunal, a solicitação de solução consensual admitida pela Presidência será submetida ao relator do processo preexistente para que decida sobre a ratificação da medida, considerados eventuais prejuízos à condução processual.

(...)

§ 2º Ratificada a medida, o relator:



I – sobrestará a apreciação das questões relacionadas ao objeto da solicitação de solução consensual, restando suspenso o prazo prescricional quanto a eventuais pretensões exercíveis contra os responsáveis; e

II – prosseguirá com a apreciação e o julgamento dos pontos não relacionados à controvérsia nos mesmos autos ou em autos apartados.

§ 3º Não ratificada a admissibilidade pelo relator, o Presidente do TCU poderá reformar o seu despacho de admissão ou submetê-lo a referendo do Plenário, condição para a continuidade do processo.”

Art. 10. O *caput*, o inciso III do § 1º e os §§ 2º a 5º do art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Admitida a solicitação, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) designará, preferencialmente no prazo de 30 (trinta) dias, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC), ouvida a SecexConsenso.

§ 1º

(...)

III – um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal que tenha solicitado a solução consensual, possua poder decisório sobre o objeto da controvérsia ou, nos termos do inciso V do art. 3º desta Instrução Normativa, tenha manifestado interesse na solução.

(...)

§ 2º O particular que esteja diretamente envolvido na controvérsia e tenha contrato com a Administração Pública cujo objeto esteja abrangido pela solicitação de solução consensual será convidado, após a anuência do Presidente do TCU, a indicar representante para integrar a comissão.

§ 3º Para os fins desta Instrução Normativa, definem-se:

I – partes externas: os órgãos, entidades e particulares referidos no § 1º, III, e no § 2º desta IN;

II – unidades do TCU participantes: as unidades referidas no § 1º, I e II, desta IN;

III – membros da comissão: os indivíduos designados para sua composição.

§ 4º A Comissão de Solução Consensual, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaboradores, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.

§ 5º Será facultado à Advocacia-Geral da União indicar representantes para acompanharem as reuniões da comissão, sem prejuízo da participação dos procuradores federais e advogados da União incumbidos de assessorar os órgãos e entidades participantes, com vistas à manifestação prevista no art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.”

Art. 11. Fica acrescido o art. 7º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 7º-A. A Comissão de Solução Consensual terá 90 (noventa) dias, contados da sua constituição, para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até 30 (trinta) dias.

§ 1º Ao final do prazo estabelecido no *caput* deste artigo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a comissão dará ciência ao Presidente deste Tribunal, que determinará o arquivamento do processo.

§ 2º No decurso dos trabalhos da comissão, a SecexConsenso poderá se reunir com especialistas ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solicitação de solução consensual, bem como realizar painéis de referência.

§ 3º O termo de confidencialidade será assinado pelo Presidente do TCU e por todos os membros da comissão, facultando-se à parte externa que a assinatura seja formalizada por aquele que a representa ou pelo seu dirigente máximo ou representante legal.

§ 4º Será franqueado às partes externas e aos membros da comissão o acesso aos autos, inclusive às peças classificadas como sigilosas, ressalvadas aquelas cujo acesso tenha sido expressamente vedado aos demais participantes pelo titular da informação.



§ 5º Salvo se justificadamente inviável, a comissão realizará painel ou consulta pública para assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolver prestação de serviços públicos ou a solução consensual puder afetar direitos de terceiros agentes econômicos ou usuários.

§ 6º A proposta de solução consensual será submetida às partes externas para que se manifestem, de forma fundamentada, no prazo de 15 (quinze) dias, mediante pareceres técnico e jurídico.

§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I – juridicidade;

II – vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III – adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

§ 8º Após o recebimento das manifestações das partes externas de que trata o § 6º, os prazos para os exames referidos no § 7º serão de:

I – 5 (cinco) dias, para a unidade de auditoria especializada na temática da solicitação; e

II – 10 (dez) dias, para a SecexConsenso emitir sua manifestação e consolidar todos os pareceres e manifestações recebidos.”

Art. 12. O art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Os autos serão remetidos à Presidência para definição de relator, após a consolidação das manifestações pela SecexConsenso, desde que as partes externas e ao menos uma das unidades do TCU participantes estejam de acordo com a proposta de solução.

§ 1º A relatoria será designada, como regra, por sorteio entre os ministros.

§ 2º Na hipótese prevista no art. 6º desta IN, a Presidência decidirá entre a realização de sorteio ou a atribuição da relatoria por dependência.”

Art. 13. O art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º Determinado o relator na forma do artigo anterior, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao TCU, para que emita parecer no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período mediante decisão do relator.”

Art. 14. O § 2º do art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

(...)

§ 2º As minutas de voto e de acórdão deverão ser disponibilizadas aos demais ministros com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da sessão de julgamento.”

Art. 15. O art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 10

(...)

§ 3º Os autos serão reincluídos em pauta até a segunda sessão subsequente em caso de pedido de vista ou adiamento do julgamento.”

Art. 16. Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

(...)



§ 1º As partes externas terão o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestarem sobre eventuais sugestões de alteração.

§ 2º O relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência ao Plenário caso alguma parte externa manifeste discordância, mesmo parcial, em relação a qualquer das alterações sugeridas.

§ 3º Havendo concordância das partes externas com as alterações sugeridas, os autos seguirão o seguinte rito:

I – a SecexConsenso, mediante interação com as demais unidades do TCU participantes, examinará, no prazo de 15 (quinze) dias, a conformidade das alterações e juntará aos autos do processo a minuta de termo de autocomposição;

II – os autos serão remetidos ao relator, que abrirá prazo para manifestação do Ministério Público junto ao TCU caso as alterações tenham caráter substantivo;

III – após o parecer do Ministério Público junto ao TCU, ou na hipótese de não ter sido determinada a sua manifestação, o relator submeterá o termo de autocomposição à deliberação do Plenário com vistas à autorização de sua assinatura, na forma do art. 12 desta IN.

(...)”

Art. 17. O art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“Art. 11.

(...)”

§ 4º Na hipótese do art. 6º desta IN, concluído o processo de SSC, os autos deverão ser arquivados e cópia do respectivo acórdão deverá ser juntada ao feito que já estava em tramitação no TCU.

§ 5º Não serão proferidas determinações ou recomendações nos processos de Solicitação de Solução Consensual.”

Art. 18. Fica acrescido o art. 11-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 11-A. Não caberá recurso de decisões exaradas nos autos de Solicitação de Solução Consensual, tendo em vista a natureza dialógica do processo.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto no *caput* deste artigo o recurso de embargos de declaração, na forma do art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, para sanar obscuridade, omissão ou contradição contida em sugestão de alteração estabelecida pelo Plenário, nos termos do art. 11 desta Instrução Normativa.”

Art. 19. O art. 12 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. A solução será formalizada mediante termo de autocomposição, a ser assinado:

I – pelo Presidente do TCU, como interveniente anuente;

II – pelo dirigente máximo dos órgãos e entidades referidos no § 1º, inciso III, do art. 7º;

III – pelo representante legal dos particulares mencionados no § 2º do art. 7º, quando houver.

Parágrafo único. O termo de autocomposição será assinado em até 30 (trinta) dias após a deliberação plenária que aprovar a solução e deverá ser juntado aos autos em até 5 (cinco) dias do seu recebimento, pelo TCU, com todas as assinaturas.”

Art. 20. O art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação

“Art. 14. O Tribunal, ao analisar processos de tomada de contas especial, poderá considerar a conveniência e a oportunidade de incentivar a adoção de meios de solução consensual, nas seguintes hipóteses:

I – quando a tomada de contas especial atender, de forma conjunta, às seguintes características:

a) haver sido instaurada em razão de inexecução parcial do objeto pactuado ou de execução total sem o atingimento, porém, da funcionalidade para a qual se destinava;



b) for demonstrada a viabilidade técnica e fática da retomada do objeto para sua finalização ou consecução de sua plena funcionalidade, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses; e

c) não houver sido comprovada a má-fé dos gestores responsáveis ou irregularidade de natureza grave na execução do ajuste.

II – se houver viabilidade de negociação quanto à forma ou às condições de quitação do débito apurado nos autos, atendidos os requisitos e os limites estabelecidos em normativo.

§ 1º O incentivo à solução consensual de que trata este artigo será formalizado por meio de recomendação expedida pelo Tribunal nos autos da própria tomada de contas especial.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, a busca por solução consensual deverá priorizar o equacionamento das pendências existentes para a efetiva conclusão do objeto e para o alcance do benefício social almejado, cabendo ao órgão ou à entidade repassadora iniciar a negociação com o ente conveniente e, se necessário, com outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, essenciais à operacionalização do objeto e à solução definitiva da controvérsia.”

Art. 21. O art. 15 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. Fica instituída, nos termos do art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, destinada a monitorar a implementação e avaliar os resultados dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa, com funcionamento até 31 de dezembro de 2026.

§ 1º A Comissão será composta por três ministros, designados por portaria da Presidência do TCU.

§ 2º Compete à SecexConsenso prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Comissão.

§ 3º Ao término de suas atividades, a Comissão encaminhará à Presidência do TCU relatório conclusivo, o qual deverá conter proposta sobre sua extinção ou transformação em comissão permanente, bem como sugestões para o aperfeiçoamento dos procedimentos de solução consensual.”

Art. 22. A Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescida da seguinte estruturação em capítulos, seções e subseções:

I – “CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES”, antecedendo o art. 1º;

II – “CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL” e “Seção I Da Solicitação, Autuação e Transparência”, antecedendo o art. 2º;

III – “Seção II Da Preparação e da Admissibilidade”, antecedendo o art. 4º-A;

IV – “Seção III Da Comissão de Solução Consensual” e “Subseção I Da Designação e Composição”, antecedendo o art. 7º;

V – “Subseção II Do Funcionamento, Prazos e Conclusão dos Trabalhos”, antecedendo o art. 7º-A;

VI – “Seção IV Da Deliberação”, antecedendo o art. 8º;

VII – “Seção V Da Formalização e do Monitoramento”, antecedendo o art. 12;

VIII – “CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS”, antecedendo o art. 14.

Art. 23. Ficam revogados o § 1º do art. 6º, os §§ 5º e 6º do art. 7º e o parágrafo único do art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022.

Art. 24. As alterações promovidas por esta Instrução Normativa têm aplicação imediata aos processos em curso, respeitados os atos processuais já praticados sob a vigência do texto normativo anterior às alterações ora propostas.

§ 1º Não será exigido o cumprimento de novos requisitos para as fases processuais já iniciadas ou concluídas caso implique prejuízo ao andamento do processo ou ônus excessivo às partes.

§ 2º Para os fins do parágrafo anterior, consideram-se, entre outras, as seguintes situações:

I - os processos que já tiveram a admissibilidade deferida não serão reexaminados à luz dos novos requisitos do art. 3º;



II - os processos nos quais a Comissão de Solução Consensual já tenha sido constituída não serão submetidos à nova etapa de preparação de que trata o art. 4º-A;

III - as Comissões de Solução Consensual que já tiverem iniciado a fase de elaboração da proposta de solução não serão obrigadas à realização de painel ou consulta pública de que trata o § 5º do art. 7º-A.

Art. 25. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente